



3 1761 11650720 3

CAI
4C13
-N14



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116507203>

1
13
N14



First Session
Thirty-second Parliament, 1980-81

Première session,
trente-deuxième législature, 1980-1981

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable DOUGLAS D. EVERETT

Président:
L'honorable DOUGLAS D. EVERETT

Thursday, April 2, 1981

Le jeudi 2 avril 1981

Issue No. 31

Fascicule n° 31

Twenty-fourth Proceedings on:
Examination of Government Policy
and Regional Disparities
(Main Estimates
1980-81)

Vingt-quatrième fascicule concernant:
Examen de la politique du gouvernement
en matière de disparités régionales
(Budget des dépenses 1980-1981)



WITNESS:
(See back cover)

TÉMOIN:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable D. D. Everett, *Chairman*

The Honourable F. Leblanc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	Murray
Benidickson	*Perrault
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Grosart	Thériault
Hicks	

**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable D. D. Everett

Vice-président: L'honorable F. Leblanc

et

Les honorables sénateurs:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	Murray
Benidickson	*Perrault
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Grosart	Thériault
Hicks	

**Membres d'office*

(Quorum 5)



ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Tuesday, April 29, 1980:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Hayden:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures proposed by the Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending 31st March, 1981, tabled in the Senate on Wednesday, 23rd April, 1980.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

Le greffier du Sénat

Robert Fortier

Clerk of the Senate

ORDRE DE RENVOI

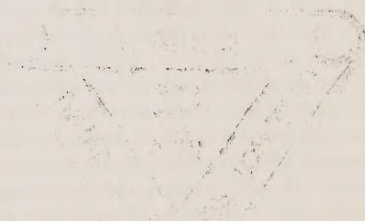
Extrait des procès-verbaux du Sénat du mardi 29 avril 1980:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Hayden,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses présenté au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1981, déposé au Sénat le 23 avril 1980, et à faire rapport à ce sujet.

La motion, mise au voix, est adoptée.»



MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, APRIL 2, 1981
(33)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:30 a.m. to continue their examination of Government Policy and Regional Disparities (Main Estimates 1980-81).

Present: The Honourable Senators Everett (*Chairman*), Doody, Grosart, Hicks, Leblanc, Lewis, Manning, Murray. (8)

In attendance: Mr. Peter Sagar and Ms. Wendy McBride from the Parliamentary Centre.

The following witness was heard:

Professor J. F. Helliwell, Economics Department, University of British Columbia.

A paper by Professors J. F. Helliwell and A. Scott entitled "Federal-Provincial Energy Pricing and Interprovincial Revenue Sharing" was ordered to be printed as Appendix "31-A" to these proceedings.

At 11:00 a.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

Le greffier du Comité

J. H. M. Cocks

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 2 AVRIL 1981
(33)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour poursuivre l'examen de la politique du gouvernement en matière de disparités régionales (Budget des dépenses 1980-1981).

Présents: Les honorables sénateurs Everett (*président*), Doody, Grosart, Hicks, Leblanc, Lewis, Manning, Murray. (8)

Aussi présents: M. Peter Sagar et M^{me} Wendy McBride du Centre parlementaire.

Le témoin suivant est entendu:

M. J. F. Helliwell, professeur, Département d'économie, Université de Colombie-Britannique.

Il est ordonné qu'un document soumis par MM. J. F. Helliwell et A. Scott, professeurs, intitulé «Fixation des prix de l'énergie par le fédéral et les provinces et partage des recettes entre les provinces» soit joint aux présentes délibérations (*appendice «31-A»*).

A 11 heures, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, April 2, 1981.

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9.30 a.m. to examine government policy and regional disparities (Main Estimates 1980-81).

Senator Douglas D. Everett (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Good morning, honourable senators. This is the 38th meeting of our examination of government policy and regional disparities. We are honoured today to have Professor John Helliwell from the Department of Economics, University of British Columbia. Professor Helliwell is a Rhodes Scholar. I believe he received his Ph.D. at Oxford. He has been a research consultant with the Bank of Canada since 1965. He has served on the research staff of the Royal Commission on Banking, Finance and Taxation. He is managing Editor of the *Canadian Journal of Economics*.

Honourable senators will have received his interesting paper entitled "Federal-Provincial Pricing and Inter-Provincial Revenue Sharing." In that paper, he and Professor Tony Scott suggest a way out of the dilemma we are in about energy pricing and amendments to the National Energy Program. He believes these views would be acceptable to Alberta and to the federal government, and would also be a means of bringing resources into the equalization formula, taking equalization out of the hands of the federal government and making it an interprovincial negotiation. I think honourable senators will agree that it is a most interesting paper and one that will evoke many questions. Professor Helliwell does not have a formal opening statement. However, I have asked him to give you a rough summary of his views and then we will go to questions.

I might say also that on April 4, we will have Dr. Alfred Rouleau, président, Le Mouvement des Caisses populaires Desjardins. He has done some interesting work in investment of funds deposited with the Caisse populaire. He has contributed to the development within the Province of Quebec.

On the following Thursday, April 16, we will have Dr. John Collins, Minister of Finance of the Government of Newfoundland.

At this time I would like a motion to print Dr. Helliwell's paper as an appendix to today's proceedings.

Senator Hicks: I so move.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

(For text of paper see Appendix 31-A)

The Chairman: I now call on Professor Helliwell to proceed with his explanation.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 2 avril 1981.

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des Finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier la politique gouvernementale et les disparités régionales (budget principal 1980-1981).

Le sénateur Douglas D. Everett (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Bonjour, honorables sénateurs. C'est la 38^e séance consacrée à l'étude de la politique gouvernementale et des disparités régionales. Nous avons l'honneur d'avoir avec nous aujourd'hui M. John Helliwell, professeur au département des sciences économiques de l'Université de la Colombie-Britannique. M. Helliwell est boursier de la fondation Rhodes. Je crois qu'il a reçu son doctorat à Oxford. Il est conseiller en recherches à la Banque du Canada depuis 1965. Il a fait partie du groupe de recherche de la Commission royale d'enquête sur les banques, les finances et l'impôt. Il est directeur du *Canadian Journal of Economics*.

Vous avez sans aucun doute reçu son intéressant document intitulé *Federal-Provincial Pricing and Inter-Provincial Revenue Sharing* (Établissement des prix au niveau fédéral-provincial et partage interprovincial des revenus). Dans ce document, Tony Scott et lui-même proposent un moyen de sortir du dilemme auquel nous faisons face dans l'établissement du prix de l'énergie et des modifications au Programme énergétique national qui serait, à notre avis, acceptable pour l'Alberta et le gouvernement fédéral, et aussi un moyen d'établir pour les ressources énergétiques une formule de péréquation qui ne relèverait plus du gouvernement fédéral mais plutôt des négociations interprovinciales. Je crois que les honorables sénateurs conviendront que c'est un document très intéressant et qu'il soulèvera un grand nombre de questions. M. Helliwell n'a pas de déclaration préliminaire officielle à faire. Cependant, je lui ai demandé de vous donner un bref aperçu de son point de vue, et la période de questions suivra.

Je puis peut-être ajouter que le mardi 14 avril, M. Alfred Rouleau, président du Mouvement des Caisses populaires Desjardins, comparaitra. Il accomplit un travail intéressant relativement à l'investissement des fonds déposés dans les Caisses populaires. Il a contribué à leur développement au sein de la province de Québec.

Le jeudi 16 avril, M. John Collins, Ministre des Finances du gouvernement de Terre-Neuve, viendra comparaître.

J'aimerais maintenant que soit proposée une motion visant à joindre le document de M. Helliwell en annexe au compte rendu des délibérations d'aujourd'hui.

Le sénateur Hicks: J'en fais la proposition.

Le président: Est-ce accepté, messieurs les sénateurs?

Des voix: Accepté.

(Voir document à l'annexe 31-A)

Le président: Je donne maintenant la parole à M. Helliwell afin qu'il nous donne des explications.

[Text]

Professor John Helliwell, Economics Department, University of British Columbia: Than you, Mr. Chairman. First of all, I should like to say that I am pleased to have been invited here today. I bring the regrets of my colleague, Tony Scott, who would also like to have been here. Unfortunately he already had a commitment to present the same material to an audience last evening in Vancouver and so he could not be here this morning. On this occasion, at least, we needed both authors to present our work.

The paper which has been presented to the committee is, as mentioned in a footnote, a chapter carved out of the longer study entitled, *Canada In Fiscal Conflict: Resources and the West*. In each paper, we deal with three issues. It is almost a triangle. The first side deals with the Constitution and its amendment, with particular emphasis on the role of resources in the Constitution and the constitutional division of power. The second deals with the special role of energy in the Canadian federation as it affects inter-regional revenue inequalities, as well as the distribution of powers within the federal system. The third side of the triangle deals with equalization and interprovincial revenue-sharing, which is linked, in very obvious but complicated ways, with the other two elements.

What I have attempted to do, in putting together the relatively brief presentation to this committee, is draw out those parts which deal specifically with equalization and interprovincial revenue-sharing and suppress the other parts of the longer work. If that leads to the result being confusing, I apologize.

The key feature of the current equalization payments system, as it applies to natural resource revenues, or indeed any very unequally distributed revenue, is that it transfers funds from federal taxpayers, wherever they may live, to the residents of certain specified "have-not" provinces. Those residents may not be the same as those who live in the province other than the one or ones having the resources. In oil and gas, as you no doubt know, almost all of the revenues accrue in Alberta, while the equalization payment system, for reasons you are familiar with, includes, as have-not provinces at the moment, only the Atlantic provinces, Manitoba and Quebec with respect to extra oil and gas revenues.

This means that the equalization payment system, as a device for redistributing or sharing among Canadians all over Canada, acts sometimes in a perverse way. The figures in the table, which I gather is before you and is numbered Table 5.1, reflect its extraction from chapter 5 of the longer study. The table shows what the current equalization payment system, when applied to 50 per cent of oil and gas revenues, does by way of transferring revenues from federal taxpayers to residents of all the provinces. These figures are reported in present values in billions of end-1980 dollars, and they cover the period 1974 to now, and from now to the future, and bring all those numbers back to one representative figure.

[Traduction]

M. John Helliwell, professeur, département des Sciences économiques, Université de la Colombie-Britannique: Merci, monsieur le président. J'aimerais tout d'abord dire que je suis très heureux d'avoir été invité ici aujourd'hui. Je vous transmets les regrets de mon collègue, Tony Scott, qui aurait aussi aimé être des vôtres. Malheureusement, il avait déjà pris l'engagement de présenter le même document devant un auditoire hier soir à Vancouver et ne pouvait donc comparaître ce matin. A cette occasion au moins, nous avions besoin des deux auteurs pour présenter notre travail.

Le document qui a été déposé devant le Comité est, comme la note en fait mention, un chapitre d'une étude plus vaste intitulée *Canada in Fiscal Conflict: Resources and the West* (Le Canada aux prises avec un conflit en matière de fiscalité: les ressources et l'Ouest). Dans chaque document, nous traitons de trois questions. Il s'agit presque d'un triangle. La première porte sur la Constitution et de ses amendements, en soulignant particulièrement le rôle des ressources dans la Constitution et le partage constitutionnel des pouvoirs. Le deuxième point est le rôle spécial que joue l'énergie dans la Fédération canadienne et ses effets sur les inégalités interrégionales en matière de revenu ainsi que le partage des pouvoirs au sein du système fédéral. Le troisième côté du triangle est la péréquation et le partage interprovincial des revenus qui sont liés, d'une façon très évidente mais compliquée, aux deux autres éléments.

J'ai tenté, dans la présentation de ce mémoire relativement bref au Comité de résumer les parties qui traitent précisément de la péréquation et du partage interprovincial des revenus et de supprimer les autres parties du document. Si cela crée une certaine confusion, je m'en excuse.

La principale caractéristique du système actuel des paiements de péréquation, relativement aux recettes provenant des ressources naturelles, ou évidemment de tout revenu distribué très inégalement, est que les fonds de transfert des contribuables fédéraux, peu importe où ils habitent, aux résidents de certaines provinces «pauvres» dont les résidents peuvent évidemment ne pas être les mêmes que ceux qui vivent dans la province autre que celle ou celles possédant les ressources. En ce qui concerne le pétrole et le gaz naturel, vous savez sans doute que presque toutes les recettes proviennent de l'Alberta, tandis que le système de péréquation, pour des raisons que vous connaissez, comprend dans le moment comme provinces «pauvres», seulement les provinces Atlantiques, le Manitoba et le Québec relativement aux recettes supplémentaires provenant du pétrole et du gaz.

Le système de péréquation, comme moyen de redistribution ou de partage parmi les Canadiens dans tout le pays, a parfois de mauvais effets. Les chiffres du tableau, que vous devez maintenant avoir devant vous et qui porte le numéro 5.1 sont tirés d'une étude plus vaste. Le tableau montre le résultat du système actuel de péréquation, appliqué à 50% des recettes du gaz et du pétrole, en ce qui concerne le transfert des revenus des contribuables fédéraux aux habitants de toutes les provinces. Ces chiffres sont calculés selon la valeur actuelle en millions de dollars à la fin de 1980, et couvrent la période de 1974 jusqu'à ce jour, et à partir de maintenant pour l'avenir, et réunit tous ces montants pour donner un chiffre représentatif.

[Text]

As you will note from the general features of the scheme, applied to a very unequally distributed revenue source, it becomes expensive in terms of equalization payments. Under case 2, which is the National Energy Program case, the present value of federal payments is in the order of \$32 billion related to oil and gas. That is divided roughly, with \$14 billion to Quebec; \$6 billion to the Atlantic provinces; and \$2.3 billion to Manitoba. The negative elements are in the other provinces.

You will note that the payments shown there to the recipient provinces add up to much less than the total payments by the federal government. The reason for that is that for each province we looked at the residents of that province and asked how much of the payments that are being made are being put up by themselves as taxpayers and how much net they are actually receiving as provincial taxpayers.

So, here we are looking at Canadian residents in different provinces, and they are looking through both their levels of government and asking to what extent these oil and gas related equalization payments are redistributing oil and gas revenues.

The Chairman: I am sorry, I did not understand that. You are saying that the payments to or from the provinces equal the amount that the taxpayers in the provinces are receiving. If that is the case, should not that equal the federal government, since that is the agency through which these channel to balance out?

Professor Helliwell: If you add up the pluses and minuses across the provinces, they will come to zero.

Senator Leblanc: It balances.

Professor Helliwell: Yes. That is to reflect the fact that when it comes down to the bottom line, the equalization system is simply a transfer from federal taxpayers to the provincial governments, representing provincial taxpayers. So, we simply consolidated it all and looked at the net position province by province.

To get some idea of the gross payments made by the federal government, they are shown as the federal government column on the right. That is not the federal government's net position, because under these calculations, the federal government is assumed to go out and raise taxes in the usual proportion across the provinces to cover the payments we have to make. The gross payments in this case, therefore, would be \$32 billion. The net payments by the federal government would be zero. Some provinces are better off by this equalization scheme, and some are worse off.

The essence of it all is that it is essentially not a scheme for equalizing and distributing oil and gas revenues, in part because of the pressures that oil and gas revenues have put on the size of the payments that have to be made by the federal government, and in part because it is widely realized that it is not in fact doing the regional redistribution job. The role of oil and gas revenues relative to other provincial revenues is, one way or another, limited, first of all, by cutting them down to half; second, by rules that ensure that Ontario is not to become

[Traduction]

Vous remarquerez que selon les caractéristiques générales de ce système, appliqué à la distribution très inégale d'une source de revenu, les paiements de péréquation deviennent coûteux. Selon l'exemple 2, celui du Programme énergétique national, la valeur actuelle des paiements fédéraux est de l'ordre de \$32 milliards relativement au pétrole et au gaz. Ce montant se divise approximativement comme suit: \$14 milliards au Québec; \$6 milliards aux provinces Atlantiques; et \$2,3 milliards au Manitoba. Les éléments négatifs sont pour les autres provinces.

Vous remarquerez que les paiements versés aux provinces bénéficiaires sont de beaucoup inférieurs au total des versements du gouvernement fédéral. La raison en est que nous tenons compte des habitants de la province et nous vous demandons quelle proportion des paiements proviennent des sommes qu'ils ont versées en tant que contribuables et combien ils reçoivent en réalité comme contribuables provinciaux.

Donc, nous tenons compte des habitants dans les différentes provinces aux deux niveaux de gouvernement et nous nous demandons dans quelle mesure ces paiements de péréquation relativement au pétrole et au gaz constituent une redistribution des recettes provenant de ces deux ressources.

Le président: Je regrette, mais je n'ai pas compris. Vous dites que les paiements aux provinces ou des provinces correspondent au montant que reçoivent les contribuables des provinces. Si c'est le cas, cela ne devrait-il pas correspondre aux paiements du gouvernement fédéral, étant donné qu'il est l'organisme responsable d'équilibrer ces revenus?

M. Helliwell: Si vous additionnez les excédents et les déficits des provinces, cela donnera zéro.

Le sénateur Leblanc: Il y a donc équilibre.

M. Helliwell: Oui. Enfin de compte, le système de péréquation est simplement un transfert des contribuables fédéraux aux gouvernements provinciaux, représentant les contribuables provinciaux. Donc, nous ne faisons qu'unifier le tout et étudier la situation province par province.

Pour avoir une idée des paiements bruts versés par le gouvernement fédéral, regardez la colonne de droite. Ce n'est pas le montant net versé par le fédéral, parce que selon ces calculs, il devrait percevoir des impôts dans une proportion normale dans les provinces pour couvrir les paiements que nous devons faire. Par conséquent, le montant brut des paiements dans ce cas serait de \$32 milliards. Le montant net des paiements du gouvernement fédéral serait zéro. Certaines provinces sont dans une meilleure situation grâce à ce système de péréquation, tandis que d'autres sont dans une situation pire.

Le fond de tout, c'est qu'essentiellement il ne s'agit pas d'un système visant à égaliser et à distribuer des recettes provenant du gaz et du pétrole, en partie en raison des pressions de ces recettes sur le montant des paiements qui doivent être versés par le gouvernement fédéral, et en partie parce qu'on se rend généralement compte qu'il ne s'agit pas en fait d'une redistribution régionale. Le rôle des recettes du pétrole et du gaz par rapport aux autres revenus des provinces est d'une façon ou d'une autre limité, d'abord en les réduisant de moitié; deuxiè-

[Text]

a "have-not" province; and third, by the cap that limits the total amount of all equalization payments that can be related to natural resource revenues.

We think that, as the time is coming for the renegotiation of the equalization payment system, it makes sense to rationalize it, because it is under such great pressure, and is clearly not doing the job it was originally designed to do, effectively, with respect to oil and gas revenues.

What we are proposing is an interprovincial revenue-sharing system, whereby an agreed fraction of all provincial revenues, both collected and potential, would be put into a pool by the provincial governments and distributed on an agreed basis, among them. We suggest a per capita basis, as being one of the easiest to agree on and to administer. We do not propose especially—since the Constitution Act 1981 entrenches equalization payments in the Constitution—that this should mean that the federal government would have no role left in equalization. In particular, our view is that the main job of redistributing revenues across the country, to provincial governments from provincial governments, should essentially be done by the provincial governments themselves. That would permit a federal government system to be itself a cap which would be much smaller in scope, and would essentially perform this function that the original equalization system was supposed to carry out. That is hinted at in the wording of the entrenchment in the new Constitution act; that is, that the federal government could step in at the last stage and make payments to the very poorest provinces or regions. Those payments would be sufficient in size to meet the original aims of equalization, which were to make sure that potential provincial revenues in the poorest regions were sufficient to cover standard levels of service. If there were already in operation a provincial revenue-sharing system, then the amount of payments required, and the number of recipient regions, would presumably be rather small.

Since the scheme we propose is not specifically aimed at meeting the expenditure requirements of the poorest regions, it does seem to dovetail reasonably well with a continuing federal equalization program that is specifically aimed at the expenditure requirements of the poorest regions. One of the problems of the existing system is that, while it is aimed at the expenditure needs of the poorest regions, it is defined solely in terms of the revenues of all of the provinces, and hence, has got into this situation where it has really failed to do either job very effectively. A split system of the sort we are talking about, we think, would have a better chance in its two parts in performing both functions.

I think it is time for me to stop my introductory statement and await questions about why the richer provinces would agree to such a system.

The Chairman: Thank you, Professor Helliwell. The lead questioner is Senator Murray. That was a very interesting presentation. Your "better idea" as you put it, of an interpro-

[Traduction]

mement en raison des règlements visant à assurer que l'Ontario ne devienne pas une province «pauvre»; et troisièmement, en raison de la limite du montant total de tous les paiements de péréquation liés aux recettes provenant des ressources naturelles.

Étant donné que le moment est venu de renégocier le système de paiements de péréquation, nous sommes d'avis qu'il serait sensé de le rationaliser, en raison des fortes pressions, et qu'il est clair qu'il n'atteint pas l'objectif pour lequel il avait été conçu en ce qui concerne les recettes provenant du pétrole et du gaz.

Nous proposons un système de partage interprovincial des revenus, où une fraction de tous les revenus provinciaux sur laquelle on se serait mis d'accord, à la fois les recettes recueillies et à venir, seraient mises en commun par les gouvernements provinciaux et distribués selon un système convenu entre eux. Nous proposons le système par habitant parce qu'il est, le plus facile à accepter et à administrer. Nous ne prétendons pas, étant donné que la loi de 1981 sur la Constitution garantit les paiements de péréquation, que le gouvernement provincial n'aurait aucun rôle à jouer dans la péréquation. Nous sommes d'avis en particulier que le principal travail de redistribution des revenus dans tout le pays aux gouvernements provinciaux par ces derniers pourrait être essentiellement fait par les gouvernements provinciaux eux-mêmes, ce qui permettrait d'avoir un système fédéral d'une portée beaucoup moins grande, et le gouvernement fédéral accomplirait essentiellement cette fonction prévu dans le système initial de péréquation, auquel fait une allusion indirecte le libellé voulant qu'il soit inclus dans la nouvelle loi sur la Constitution; soit, que le gouvernement fédéral intervienne à la dernière étape et verse les paiements aux provinces ou aux régions les plus pauvres. Ces paiements seraient conformes aux objectifs originaux de la péréquation, qui visaient à garantir que le revenu potentiel des régions les plus pauvres soit suffisant pour obtenir le niveau de services normal. S'il existait déjà un système de partage provincial, des revenus, alors le montant des paiements requis et le nombre de régions bénéficiaires seraient probablement inférieurs.

Étant donné que le système que nous proposons n'a pas pour but précis de fournir les fonds nécessaires pour les dépenses des régions les plus pauvres, il semble s'adapter raisonnablement bien à un programme fédéral de péréquation qui vise précisément à aider les régions les plus pauvres à assumer leurs dépenses. L'un des problèmes du système actuel est que même s'il vise à répondre aux besoins des régions les plus pauvres, il est défini seulement en termes de revenus de toutes les provinces et alors entraîne une situation où il ne satisfait pas en réalité à aucun de ces deux objectifs. Un système distinct comme celui dont nous parlons, aurait, à notre avis, une meilleure chance de remplir ces deux fonctions.

Je pense qu'il est temps d'arrêter ici mon exposé préliminaire et de répondre aux questions sur les motifs qui inciteraient les provinces les plus riches à accepter un tel système.

Le président: Merci, monsieur Helliwell. Le sénateur Murray sera le premier à poser des questions. C'est un exposé très intéressant. En ce qui concerne le système de partage

[Text]

vincial revenue-sharing system, raises the basic problem, or question, of whether it is possible, and, if it is possible, whether it is desirable, in a country like ours, to have federal or interprovincial arrangements in which the central government, if it plays any role at all, would play a secondary role. It seems to me that it is not a field that has been much explored in Canada, insofar as I am aware, either in theory or in practice. We are aware that there have been various bilateral loan arrangements between provinces. There was, in another field, a suggestion from Quebec, a few years ago, that they would enter into reciprocal arrangements with particular provinces with regard to minority language education rights in return for some constitutional guarantees that would be applicable across the country.

A year and a half ago the previous government was setting about the establishment of an energy bank that would be available to the provinces, and to the private sector, for various major energy projects, and the federal government expected the producing provinces to put both equity and debt capital into the bank. The provinces would have some proportionate voice in the running of the bank on that basis.

Interestingly enough, in view of some of your comments this morning, there was also talk that the prime minister of the day had suggested a joint federal-provincial commission to study the current and future distribution among the federal and provincial governments of the revenue-raising capacity from all sources and, indeed, whether the existing equalization programs were adequate to deal with fiscal disparities among governments, or whether some new or complementary systems had to be negotiated. There have been some regional arrangements among provinces, also, that I think you are aware of, and that I need not go into now, such as the maritime provinces' higher education commission, through which the provinces delegate responsibilities to such bodies.

Your presentation raises this question, however. You say, on page 31:

If recent experience is any guide, the federal government's response to the continuing financial drain from equalization will be to cut it back. In particular, it will restrict still further the extent to which energy resources are included in the formula. This may reduce the drain, but it will do nothing to redistribute energy revenues.

Hence, with regard to your "better idea", as you put it, of an interprovincial revenue-sharing system, I had not clearly understood until this morning it seems, that what you are thinking of is a federal government system to be complemented by an interprovincial system, or an interprovincial system to be complemented by a federal government system—I am not sure which; but I ask you now whether cutting back, as you put it, is the only option open to the federal government, or, to put it another way, in the light of your proposal, do we have to write the federal government out of such a plan in order to solve the problems?

[Traduction]

interprovincial des revenus, il convient de se demander s'il est possible, et dans l'affirmative, s'il est souhaitable dans un pays comme le nôtre, d'avoir un système fédéral ou interprovincial dans le cadre duquel le gouvernement central aurait un rôle secondaire. Il me semble que ce n'est pas une question qui a été beaucoup explorée au Canada, autant que je sache, ni en théorie ni en pratique. Nous savons qu'il y a eu diverses ententes bilatérales de prêts entre les provinces, et qu'il y a eu, dans un autre secteur, une proposition du Québec, il y a quelques années, au sujet d'ententes réciproques avec des provinces données concernant les droits des minorités linguistiques en matière d'éducation en échange de garanties constitutionnelles qui s'appliqueraient dans tout le pays.

Il y a un an et demi le gouvernement précédent prévoyait l'établissement d'une banque énergétique qui serait accessible aux provinces et au secteur privé pour divers projets énergétiques importants, et le gouvernement fédéral prévoyait que les provinces productrices verseraient à la fois le capital-actions et le capital de crédit dans la banque. Les provinces auraient une voix proportionnelle à ce versement dans la direction de la banque.

Il est intéressant de noter, compte tenu de certains de vos commentaires ce matin, que l'on a aussi dit que le Premier ministre de l'époque avait proposé la création d'une commission mixte fédérale-provinciale pour étudier la distribution actuelle et future entre les gouvernements fédéral et provinciaux de la capacité de production de revenus de toutes les sources et évidemment les programmes actuels de péréquation afin de savoir s'ils étaient suffisants pour traiter des disparités régionales des gouvernements ou si un système nouveau ou supplémentaire devait être renégocié. Il y a eu certaines ententes régionales entre les provinces, que vous devez connaître, et je n'ai pas à entrer dans les détails maintenant, comme la Commission d'études supérieures des provinces Maritimes, par laquelle les provinces délèguent des responsabilités à de tels organismes.

Votre mémoire soulève cependant cette question. Vous dites, à la page 31:

Si l'expérience récente peut servir, la réponse du gouvernement fédéral au drainage permanent des capitaux de péréquation serait d'imposer des restrictions. En particulier, il faut réduire davantage l'importance des ressources énergétiques dans la formule, qui permettra de réduire ce drainage mais n'ajoutera rien en ce qui concerne la redistribution des recettes provenant de l'énergie.

Donc en ce qui concerne le système de partage interprovincial, des revenus, je n'avais pas très bien compris jusqu'à ce matin, que vous aviez en tête un système fédéral complété par un système interprovincial, ou un système interprovincial complété par un système fédéral, je ne suis pas sûr lequel; mais je vous demande maintenant si le fait d'imposer des limites comme vous le proposez, est la seule option ouverte au gouvernement fédéral ou, pour m'exprimer autrement, à la lumière de votre proposition, si nous devons tenir le gouvernement fédéral à l'écart de ce système pour résoudre le problème?

[Text]

Professor Helliwell: The answer to that very important and very difficult question takes us deep into the nature of the federal system, and how it is evolving.

There are two kinds of fiscal imbalances in a federation. One is the imbalance of a vertical sort, where one level of government has better fiscal resources than the other. The other is horizontal, where some regions of the country have better fiscal resources than another. If we are in a situation where the federal government has the better fiscal resources in a vertical sense, and some regions have poor fiscal resources, then it seems quite natural that we should have a system of the kind we have had, financed by the federal government, with payments to the poorest regions. What I see happening, as I look at budget balances over the last decade, is that the vertical imbalance has changed rather dramatically, and it is no longer the case that with equivalent pressures on groaning taxpayers the federal government has a burgeoning surplus which it is able to distribute equally to those regions that are worse off. On the contrary, the major surpluses, where they are occurring, are occurring at the provincial level.

Senator Grosart: Surplus over what? You refer to a surplus. What is a surplus? Do you mean a surplus over the straight cost of government?

Professor Helliwell: That is what I was thinking: national accounts measures of conventional budget surpluses.

Senator Grosart: It is a new concept that the federal government would have a surplus.

Professor Helliwell: I was suggesting that they did not have a surplus. At one stage, however, they had room, but now, if you look at the different levels of government, the federal government does not have any room. Some of the provincial governments do have room. That is a very important piece of the background against which a new system has to be written.

For the federal government to keep a major power role in running a redistribution system, it has to have a major revenue-raising requirement. Since I foresee that the federal government is going to be trying to back out of as many of these federally-provincially directed expenditure programs as it can, the thing to look for is the program that can most intelligently and easily be transferred to provincial control and provincial financing.

I think that equalization, through a scheme of the sort we have talked about, is one of the most logical ones to transfer. The evolving positions of the levels of government, with respect to how they are trying to keep their expenditures matching their income, is such that, inevitably, there are going to be pressures to trim back federal spending on provincial-type programs, whether they are shared-cost programs or whatever.

If you want to keep a very high federal direction of the money, and to direct federal payments of all equalization programs, you have to envisage a very large and new federal incursion into direct taxation in the provinces. At the current time, we are already seeing what happens when the federal

[Traduction]

M. Helliwell: La réponse à cette question très importante et très difficile nous plonge dans la nature même du système fédéral et la façon dont il a évolué.

Il existe deux sortes de déséquilibres en matière de fiscalité dans une fédération. Le premier est un déséquilibre vertical où un niveau de gouvernement a des ressources fiscales supérieures à l'autre. L'autre déséquilibre est horizontal, où certaines régions du pays ont des ressources fiscales supérieures à d'autres. Si nous sommes dans une situation où le gouvernement fédéral possède des ressources fiscales supérieures dans un sens vertical, et où certaines régions ont des ressources fiscales inférieures, alors il semble tout à fait naturel que nous ayons un système financé par le gouvernement fédéral et dont les paiements sont versés aux régions les plus pauvres. Lorsque j'examine les soldes budgétaires de la dernière décennie, j'ai l'impression qu'il y a eu un changement profond dans le déséquilibre vertical et, à mon avis, ce ne sont pas les pressions exercées sur les contribuables mécontents qui assureront au gouvernement fédéral un excédent qu'il pourra répartir également entre les régions les plus démunies. Au contraire, lorsqu'il y a des excédents importants, c'est au niveau provincial.

Le sénateur Grosart: Vous parlez d'excédent. Qu'entendez-vous par là? S'agit-il de l'excédent sur les dépenses de fonctionnement?

M. Helliwell: C'était ce à quoi je me référais: les excédents budgétaires traditionnels calculés selon les comptes nationaux.

Le sénateur Grosart: Un excédent du gouvernement fédéral: c'est là un concept nouveau.

M. Helliwell: J'ai voulu dire qu'il n'avait pas d'excédent. Tel aurait pu être le cas à un moment donné, mais si vous examinez la situation aux divers paliers de gouvernement, vous verrez que le gouvernement fédéral n'a pas d'excédent. C'est là un élément important sur lequel fonder un nouveau système.

Pour continuer à jouer un rôle majeur dans le système de redistribution, le gouvernement fédéral doit être en mesure de percevoir des recettes. Si, comme je le prévois, il tente de se retirer du plus grand nombre possible de programmes fédéraux-provinciaux de dépenses, il devra penser à celui qu'il pourra le plus facilement transférer aux gouvernements provinciaux pour qu'ils en assurent le contrôle et le financement.

Je pense que le programme de péréquation serait celui qu'il y aurait logiquement lieu de transférer. La position changeante des ordres de gouvernement, pour ce qui est de la façon dont ils tentent d'équilibrer leurs dépenses et leurs recettes, est telle que, inévitablement, des pressions seront exercées pour qu'il y ait réduction des dépenses fédérales afférentes aux programmes de type provincial, qu'il s'agisse ou non de programmes à frais partagés.

Si vous voulez que le gouvernement fédéral continue à exercer un contrôle étroit sur les fonds et les paiements directs de tous les programmes de péréquation, il vous faut envisager une incursion importante dans l'imposition directe au niveau des provinces. A l'heure actuelle, on sait bien ce qui se passe

[Text]

government tries, through its normal powers, to get larger shares of the provincial revenues. No doubt these efforts will continue and, no doubt, they will be, to some extent, successful.

It is probably more realistic, in light of the evolving change in vertical balances, that the federal government will accept, rather gracefully, the increasing political power of the richer provinces and match that by passing over the control. It is inevitable, either directly or indirectly, that this redistribution will have to come from the richer regions. If it is to come from the richer regions, then those regions, through their own provincial governments, ought to have a much larger say in the operation.

One way of doing that is to split the job and put the straight redistribution of provincial revenues at that level. It then becomes one more way of transferring, back to the financing of the provincial governments, some of the payments that are made to provincial governments.

Senator Murray: I do not know whether I should follow you down some of the paths onto which you have invited us.

The Chairman: Perhaps you should follow him down the path that indicates that provincial governments ought to have more say in the matter.

Senator Murray: First of all, I want to be clear on this: The equalization system addresses itself to the horizontal problem. You are not suggesting it addresses itself to the vertical problem?

Professor Helliwell: Our system is purely horizontal. The current system is vertical as well, because it takes money from the federal government and gives it to some of the provincial governments, so it involves a vertical transfer down to some of the provinces. That procedure, combining the two kinds of redistribution, was logical and possible at a time when there was a real possibility for vertical transfers from the federal government to the provinces. However, at a time when that situation is changing, we ought to rethink the whole procedure and move to what I think and you think would be appropriate. Certainly, I think it is horizontal transfer.

Senator Murray: What do you mean by saying that the provincial government should have a larger say in the operation of such a program?

Professor Helliwell: I mean that, essentially, the rules concerning how much would be put into the pool, and how it would be distributed, would be, essentially, by consensus of the provinces.

Senator Murray: Those of us who have had a little bit of experience at the provincial level and who have gone down to New York from time to time to meet the gnomes of Wall Street, to quote bond issues and so on, will recall that at these so-called "do-diligence" meetings, it invariably happens that the potential purchasers of the bonds, who come to meet the government financial advisers and who read the provincial financial statements, want an explanation of what equalization is. They also want to know what guarantee they have that

[Traduction]

lorsque le gouvernement fédéral tente, dans l'exercice de ses pouvoirs normaux, de percevoir une plus large part des recettes provinciales. Sans doute ces efforts se poursuivront-ils et sans doute seront-ils, dans une certaine mesure, couronnés de succès.

Il est probablement plus réaliste de penser que, à la lumière des changements constants dans les soldes verticaux, le gouvernement fédéral acceptera, plutôt de bonne grâce, l'exercice de pouvoirs politiques et d'un contrôle accrus de la part des provinces plus riches. Il va sans dire que cette redistribution devra, directement ou indirectement, venir des provinces les plus riches. Si tel doit être le cas, celles-ci devraient, par l'entremise de leur gouvernement, avoir davantage leur mot à dire.

Une façon de faire serait de répartir les tâches et de confier aux provinces le soin de la redistribution des recettes. Ce serait une façon de plus de transférer certains des paiements effectués par des gouvernements provinciaux et versés à d'autres gouvernements provinciaux.

Le sénateur Murray: Je ne sais pas si je devrais être d'accord avec vous sur toute la ligne.

Le président: Peut-être devriez-vous accepter le fait que les gouvernements provinciaux devraient avoir davantage leur mot à dire.

Le sénateur Murray: Il y a une chose sur laquelle je veux insister. Le système de péréquation a trait au problème horizontal. Voulez-vous dire qu'il se rapporte également au problème vertical?

M. Helliwell: Notre système est purement horizontal. Le système actuel est aussi vertical en ce sens que des recettes du gouvernement fédéral sont versées à certains gouvernements provinciaux de sorte qu'il y a un transfert vertical. Ce système, qui prévoyait les deux modes de redistribution, avait un sens lorsqu'il y avait une possibilité réelle de transferts verticaux du gouvernement fédéral aux provinces. Toutefois, étant donné que la situation change, nous devons remettre tout le système en question et adopter une solution qui me semble et qui vous semble appropriée. Il faut, sans doute, parler de transfert horizontal.

Le sénateur Murray: Que voulez-vous dire lorsque vous affirmez que les gouvernements provinciaux devraient avoir davantage leur mot à dire dans l'administration d'un tel programme?

M. Helliwell: Les règles régissant le montant des fonds qui seraient mis en commun et la façon dont ils seraient distribués devraient être approuvées unanimement par les provinces.

Le sénateur Murray: Ceux d'entre nous qui ont travaillé à l'échelle provinciale et ont dû de temps à autre se rendre à New York pour y rencontrer les «gnomes» de Wall Street afin de coter des obligations, etc., se rappelleront qu'à ces prétendues réunions importantes, il arrive inévitablement que les acheteurs éventuels, qui rencontrent les conseillers financiers du gouvernement et qui lisent les états financiers provinciaux, veulent savoir ce qu'est la péréquation. Ils veulent également être assurés que ces paiements importants, qui interviennent

[Text]

these large payments, which provide a reasonably large portion of provincial budgets, are going to continue.

In your paper you refer to the fact that there is a movement afoot to entrench the principle of equalization in the Constitution. That is being pressed by some of the provinces, not for sentimental reasons, but for very practical reasons having to do with the kind of factors that I have alluded to.

In your scheme of an interprovincial revenue-sharing program, what guarantees would there be of its permanence in terms of the recipient provinces? Indeed, what would replace the political pressure that the recipient provinces can now exert on the federal government?

Professor Helliwell: Speaking from the narrow point of view of the borrowing province that wants to illustrate to lenders that it has some backup for its revenues, it would seem, at a minimum, that the kind of rolling five-year agreement, which we have now for the broad equalization and fiscal arrangements, should be the kind of target that would be envisaged for the guidelines for such payments.

If I were a lender, however, dealing with the provinces that would be likely to receive two kinds of equalization, under the system as we envisage it, I would probably feel more secure rather than less secure with that system compared to the current system.

There would be some kind of five-year horizon for the interprovincial system as there is now for the federal one, but there would be the backup of the federal scheme oriented to the expenditure requirements of the poorest regions. It is, in some sense, a guaranteed income supplement. The riskiness posed by the interprovincial pooling system would be, to some extent, offset by the federal backup. To the extent that that is a real asset to the borrower, it is a real liability to the federal government. If the system should break down, the federal government would have to be, as it were, the provider of last resort to those regions of the country. That is another way of saying that the federal government has a great stake in getting such a system working, as well as a considerable interest in making sure it will stay working.

Senator Murray: What would be the incentive for the richer provinces to participate in a system of this kind?

Professor Helliwell: The old view of some of these payments was that they were essentially uneconomic—that the people from the poor regions should simply move to the rich regions where incomes and wage rates were highest. That argument falls on its face, however, when we are talking about natural resource rents because, in the extreme case, one could have the situation where—if the benefits of an oil well were distributed among those who are within a given distance of it—everyone would simply move and live by the oil well. You can imagine what that would do to urban life close to the North Sea and Hibernia.

The illogic of not redistributing when resource rents are very large is now becoming clearer than it was previously, even to the provincial governments of the resource-rich regions. They

[Traduction]

pour un pourcentage assez élevé des budgets provinciaux, continueront à être versés.

Vous mentionnez dans votre mémoire qu'on tente d'enchâsser le principe de la péréquation dans la Constitution. Certaines provinces insistent pour que cela se fasse, non pas pour des raisons sentimentales, mais pour des raisons très pratiques qui ont à voir avec le genre de facteurs que j'ai mentionnés.

Dans le cas d'un programme interprovincial de partage des recettes, quelles seraient les garanties de permanence pour ce qui est des provinces bénéficiaires? Autrement dit, qu'est-ce qui remplacerait les pressions politiques que les provinces bénéficiaires peuvent maintenant exercer sur le gouvernement fédéral?

M. Helliwell: Pour la province emprunteuse qui veut montrer aux prêteurs que ces recettes sont garanties, il semblerait que le genre d'accord quinquennal qui existe à l'heure actuelle pour les paiements de péréquation et les arrangements fiscaux, devrait servir de modèle dans l'établissement des lignes directrices relatives à de tels paiements.

Cependant, si j'étais un prêteur, concluant des affaires avec les provinces qui recevraient vraisemblablement deux genres de paiements de péréquation en vertu du système que nous envisageons, j'aurais probablement beaucoup plus confiance que dans le cas du système actuel.

Le système interprovincial, tout comme le système fédéral actuel, prévoirait une espèce d'accord de cinq ans, mais il serait également appuyé par le système fédéral qui est axé sur les besoins financiers des régions les plus pauvres. Il s'agit, en quelque sorte, d'un supplément de revenus garanti. Les risques que présente le système interprovincial de mise en commun seraient, dans une certaine mesure, compensés par l'aide du gouvernement fédéral. Toutefois, dans la mesure où il y a des avantages réels pour l'emprunteur, il y a des obligations réelles pour le gouvernement fédéral. Si le système devait échouer, le gouvernement fédéral se trouverait à être, en dernier ressort, le fournisseur de ces régions du pays. C'est une autre façon de dire que le gouvernement fédéral aurait beaucoup à perdre si ce système échouait et qu'il aurait tout intérêt à s'assurer qu'il demeure en vigueur.

Le sénateur Murray: Qu'est-ce qui pousserait les provinces les plus riches à participer à un système de ce genre?

M. Helliwell: On avait tendance autrefois à considérer que certains de ces paiements étaient essentiellement non rentables... que les gens des régions défavorisées devraient tout simplement déménager dans les régions riches où les revenus et les salaires sont plus élevés. Toutefois, cet argument ne tient pas lorsqu'on parle des recettes provenant des ressources naturelles, car si les revenus provenant de l'exploitation d'un puits de pétrole étaient distribués entre ceux qui vivent à une certaine distance de celui-ci, tous déménageraient près du puits de pétrole. Vous pouvez imaginer ce qu'il adviendrait de la vie urbaine près de la mer du Nord et à Hibernia.

L'illogisme de la non-redistribution lorsque les revenus provenant des ressources sont très élevés, apparaît maintenant de plus en plus, même aux gouvernements des provinces riches en

[Text]

do not need much more rent-seeking migration before they will try and avert it by that are not very acceptable within the principles and practices of Confederation, as well as by methods that are.

What we are trying to do is encourage a more serious look at some of the ways of redistributing and forestalling the rent-seeking migration, before the provinces are driven into adopting some of the more divisive methods of stopping the rent-seeking migration. These, in the limit, of course, would amount to direct or indirect controls over migration, or very large-scale privatization of these rents, by means that are divisive among citizens within the provinces themselves.

Senator Murray: You open up a whole new area there, as you did at page 29 of your brief, where you say that this criticism, to which you refer, does not apply in the case of economic rents, which if not redistributed can provide an incentive to migrate that exceeds the value of the migration to society as a whole. If I do not ask you this question, I think the chairman will, because he is interested in this point. What you are saying is that there is an economic rationale to support equalization payments. To put the question in a broader way, is there an economic rationale to support regional development initiatives of the kind federal governments have been taking in this country in recent years?

Professor Helliwell: Very large and unevenly distributed natural resource rents impose the requirement, and the logical support, for equalization. It is very much stronger than it is under a situation where the resource bases are very similar across regions. Much of the existing and past policy has not been driven so much by the need to redistribute resource rents. In fact, as we have described, a lot of the changes have systematically cut down the effect of resource rents in the equalization payment systems that there have been.

The economic case that can be outlined for redistributing, in the name of efficiency, unevenly distributed resource rents, cannot be used as a general support for equalization and for redistribution across a country, although it is inevitably part of that support. If natural resources were evenly distributed right across the country and if, for some reason or another, one region had a lot more population than the existing employment patterns could employ, and if personal incomes were very different across the country, a full-blown equalization system that essentially made real incomes the same everywhere, would tend to perpetuate under-employment in regions that started off under-employed, and slow down population growth and movement, having people move to where the new opportunities for growth, trade and personal development were highest.

Professor Scott and I are not trying to throw out the logic that cautions a great deal of care in how regional redistribution is designed and suggests real limits on how far you ought to go for the sake of maintaining efficiency of the economy as a

[Traduction]

ressources. Il ne faudrait pas que la migration augmente beaucoup plus pour qu'ils tentent de l'enrayer par des moyens qui ne sont pas très acceptables aux termes des principes et des pratiques de la Confédération.

Nous tentons en fait d'encourager les provinces à étudier plus sérieusement certains des moyens de redistribuer et d'anticiper ce genre de migration, avant qu'elles n'en viennent à adopter des mesures plus catégoriques qui consisteraient en un contrôle direct ou indirect de la migration ou en une privatisation à très grande échelle des redevances par des moyens qui sèmeraient le désaccord parmi les citoyens des provinces mêmes.

Le sénateur Murray: Vous abordez ici une toute nouvelle question, comme vous l'avez fait à la page 29 de votre mémoire, où vous mentionnez que cette critique ne s'applique pas dans le cas des redevances économiques qui, si elles ne sont pas redistribuées, peuvent provoquer un mouvement de migration qui ne serait pas bénéfique pour la société dans son ensemble. Si je ne vous pose pas la prochaine question, je crois que le président le fera, parce que c'est un domaine qui l'intéresse beaucoup. Ce que vous dites, c'est qu'il y a des raisons économiques à l'appui des paiements de péréquation. Généralement parlant, y a-t-il une raison économique à l'appui des initiatives de développement régional du genre de celles que les gouvernements fédéraux ont prises au cours des dernières années?

M. Helliwell: Si les recettes provenant de l'exploitation des ressources naturelles sont très élevées et inéquitablement réparties, il s'impose et il est logique qu'il y ait péréquation. C'est davantage le cas lorsque les ressources ne sont pas réparties à peu près également entre les régions. Les politiques actuelles et passées n'ont pas vraiment été établies en fonction du besoin de redistribuer les redevances provenant des ressources. En fait, comme nous l'avons mentionné, bon nombre des changements ont systématiquement réduit les effets des redevances des ressources dans les systèmes de paiements de péréquation en vigueur.

L'exemple économique qui peut servir à illustrer la redistribution, au nom de l'efficacité, des redevances provenant de l'exploitation de ressources inéquitablement réparties ne peut être invoqué à l'appui de la péréquation et de la redistribution à l'échelle du pays, bien qu'il doive entrer en ligne de compte. Si les ressources naturelles étaient réparties également à travers le pays et si, pour une raison ou pour une autre, une province comptait beaucoup plus d'habitants que d'emploi et que les revenus personnels y étaient très différents de ce qu'ils sont ailleurs au pays, un système global de péréquation en vertu duquel les revenus réels seraient les mêmes partout, tendrait à perpétuer le sous-emploi dans les régions touchées et ralentirait la croissance et la mobilité démographiques, car les gens déménageraient dans les régions où les possibilités de croissance et de développement professionnel et personnel sont les plus élevées.

Scott et moi-même ne tentons pas d'échapper à la logique qui veut que la redistribution régionale soit planifiée, ni de proposer des paramètres que vous devriez respecter pour maintenir l'efficacité de l'économie dans son ensemble, mais nous

[Text]

whole. What we are saying is that, when the resource rents become very large in the provincial revenue base, then the argument for a larger redistribution than you would have accepted before trading off the efficiency against the redistribution on equity grounds, twists to favour more redistribution.

Senator Murray: Have you had occasion to discuss this kind of plan with authorities in either the richer provinces or the recipient provinces?

Professor Helliwell: I have had no formal contacts to discuss precisely these kinds of systems. I have had some indications of interest from provincial officials in both classes of province, that the kind of system we are talking about could be a useful adjunct to tax policy, energy pricing, and shared-cost financing of programs in any future package of programs to deal with this question of fiscal inequality. I do not think we, or anyone who has considered these ideas, visualize than any alteration to the equalization system of the sort we propose is going to be anything like a full solution, or a substitute for a lot of the other political and economic compromises that are made. On the other hand, it is hard to see how a change of the sort we propose would make any of those other compromises and solutions harder to attain. In fact, we argue that it generally ought to be easier.

Senator Murray: Would the federal government have to provide some tax room or some other kind of compensation to the donor provinces for having taken responsibility for equalization payments?

Professor Helliwell: If the system were applied directly as we modeled it here, it would save the federal government a great deal of money. That would suggest that money saved by the federal government has a counterpart. The saving has a political value for the federal government which, presumably, ought to be thrown in the other political bargains that are made. That is a very vague way of saying that, if equalization is converted to this sort of system at the same time as compromises are being struck on resource taxation, for example, it would be unnecessary and unwise not to link those two together. Fiscal savings to the federal government of a shift of the sort we are talking about, in some sense, ought to be regarded as fiscally valuable for the federal government. Its value is equal to the same amount of dollars raised by direct taxation, for example, as the energy industry.

Senator Murray: We have heard a great deal about the horizontal and vertical fiscal imbalance. The Economic Council had a lot to say about it a couple of years ago. You referred to it this morning. How accurate is this reading of the federal government's relative fiscal capacity? How much of a strait-jacket are they really in? Do they really have as little room as they say, or is this a negotiating position going into the established program for financing negotiations on medicare, the hospital plan and post-secondary education? For example, I am not recommending that they should do away with indexation, but it springs to mind immediately as an area where there is potentially a good deal more revenue for them. There are probably other areas as well.

[Traduction]

insistons sur le fait que, lorsque les recettes provenant de l'exploitation des ressources interviennent pour une part importante des revenus provinciaux, l'argument en faveur d'une redistribution plus importante que nous n'auriez envisagée avant de troquer l'efficacité contre la redistribution pour des raisons de justice, a du sens.

Le sénateur Murray: Avez-vous jamais eu l'occasion de discuter de ce genre de plan avec les autorités des provinces les plus riches ou des provinces bénéficiaires?

M. Helliwell: Je n'ai officiellement discuté avec personne de ce genre de système. Des représentants de ces deux types de provinces m'ont laissé entendre que le genre de système dont nous parlons pourrait être un instrument utile dans le cadre de la politique fiscale, de l'établissement des prix en matière d'énergie et du financement conjoint de tout futur programme touchant précisément l'inégalité fiscale. A mon avis, quiconque a envisagé ces solutions ne pense pas qu'une modification du système de péréquation du genre de celle que nous proposons remplacera les autres compromis politiques et économiques auxquels on en est arrivé. D'autre part, nous ne voyons pas comment un tel changement nuirait aux autres compromis. En fait, ce serait plutôt le contraire.

Le sénateur Murray: Le gouvernement fédéral accorderait-il des indemnités fiscales ou un autre genre de compensation aux provinces qui auraient pris sur elles d'accorder des paiements de péréquation?

M. Helliwell: Si le système était appliqué de la façon dont nous l'avons conçu, le gouvernement fédéral économiserait beaucoup d'argent. L'argent ainsi économisé pourrait servir à d'autres fins. Il a une valeur politique et pourrait servir au financement des autres accords politiques qui sont conclus. C'est une façon très vague de dire que si un tel système de péréquation est adopté et qu'on en arrive en même temps à des compromis sur l'imposition des ressources, par exemple, il serait inutile et imprudent de ne pas relier les deux. Les épargnes fiscales que réaliserait le gouvernement fédéral s'il adoptait le système que nous proposons devraient, en un sens, être considérées comme ayant pour lui une valeur fiscale. L'imposition directe rapporte le même montant, par exemple, que l'industrie énergétique.

Le sénateur Murray: Nous avons entendu de nombreux témoignages au sujet du déséquilibre fiscal horizontal et vertical. Le Conseil économique en a beaucoup parlé il y a quelques années. Vous en avez vous-même parlé ce matin. Quelle est exactement la capacité fiscale relative du gouvernement fédéral? Se trouve-t-il vraiment dans une impasse? A-t-il aussi peu de jeu qu'il l'affirme ou est-ce la position qu'il a adoptée pour ce qui est du financement dans les cadre des négociations relatives à l'assurance-maladie, à l'hospitalisation et à l'éducation post-secondaire? Par exemple, je ne recommande pas qu'il abandonne le principe de l'indexation, mais il me vient immédiatement à l'esprit que c'est un domaine où il pourrait réaliser beaucoup plus de recettes. Ce n'est probablement pas le seul d'ailleurs.

[Text]

Professor Helliwell: I think the federal government may well feel that in imposing an inflation tax, as removing indexing from an index system is, would not be very popular. An economist would say it is not only not very popular but not an efficient way of raising taxes even though it might be expedient and show a fast return.

On the broader question: Is the federal government really as strapped for money relative to the provinces as some of the bargaining positions indicate, there is no clear answer to that. The reason is that the federal government raises most of its money from revenue sources that are also tapped by the provincial governments. If you look at the main direct and indirect taxes, for example, the provinces have their retail sales tax and their income taxes. The federal government has its income tax and sales tax at an earlier level, and neither of those, in setting rates for that tax, is legally constrained by the fact that the other government has the rate on the same base. In principle, either level of government could flex its muscles and simply levy higher rates on a base that is used by both. To say that one level of government is strapped relative to the other is probably only to say that that level of government, if it is to re-establish balance compared to the level that is in surplus at today's tax rates, is going to have to make itself politically unpopular by either negotiating a shift of tax points with one level of government to the other, or simply raise its own tax rates and take the political unpopularity that that would engender. In terms of the ability to actually raise money from a legally established source, you could not say about either level that they did not have some potential.

Senator Murray: Thank you. I think it is extremely interesting that we should be considering this kind of proposal, which would give the federal government a secondary role in this area, a couple of months after the Minister of Regional and Economic Expansion suggested to this committee—and I am interpreting what he had to say—that the provinces would play a far lesser role in DREE'S plans for regional economic development than they played in the past.

In connection with negotiations under the Established Programs Financing Act in respect of post-secondary education, I understand that the controversy now engaging the government is whether, to go over the heads of the provinces with the cash portion that now goes to the provinces and apply that money in grants to individuals by bursaries or scholarships.

There seem to be two distinct and opposite currents running in the field, in the discussion of the future of federal-provincial fiscal relations.

I may come back to some of these points later, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you. Senator Hicks?

Senator Hicks: Thank you, Mr. Chairman. This is an interesting idea. I am not sure it is better than what is being done at the present time. I feel sure that you are never going to make it work. I should like to hear Professor Helliwell's response to this.

[Traduction]

M. Helliwell: je pense que le gouvernement sait très bien que l'imposition d'une taxe à l'inflation, tout comme le retrait de l'indexation d'un système d'index, ne serait pas très populaire. Un économiste dirait que non seulement ce ne serait pas une mesure populaire, mais que ce ne serait pas un moyen efficace de percevoir des impôts même si ça permettait d'obtenir rapidement des recettes.

Pour ce qui est de savoir si le gouvernement fédéral a si peu d'argent pour les provinces que le laissent entendre certaines positions de négociation, il n'y a pas de réponse facile. En fait, le gouvernement fédéral tire ses fonds de sources de revenus auxquelles ont également accès les gouvernements provinciaux. Prenons les principaux impôts directs et indirects, par exemple. Les provinces ont leur taxe de vente en détail et leurs impôts sur les revenus. Le gouvernement fédéral perçoit un impôt sur les revenus et une taxe de vente à un premier niveau et, lorsqu'ils doivent établir des taux, les gouvernements n'ont pas légalement à se préoccuper du fait qu'ils imposent un taux sur la même base. En principe, tout ordre de gouvernement pourrait tendre les muscles et tout simplement percevoir des taux plus élevés. Dire qu'un palier de gouvernement est dans une impasse comparativement à l'autre revient probablement à dire que ce palier de gouvernement, s'il veut rétablir l'équilibre étant donné le niveau des excédents au taux actuel d'imposition, devra se rendre impopulaire, soit en négociant un déplacement d'imposition avec un palier de gouvernement soit en augmentant tout simplement son taux d'imposition et en acceptant de ce fait d'être impopulaire. On ne peut dire d'aucun palier de gouvernement qu'il n'a pas la possibilité d'obtenir des fonds à partir d'une source légalement établie.

Le sénateur Murray: Merci. Je crois qu'il est extrêmement intéressant que nous ayons à considérer une telle proposition qui amènerait le gouvernement fédéral à jouer un rôle secondaire dans ce domaine, quand on sait qu'il y a quelques mois le ministre de l'Expansion économique régionale a laissé entendre à notre comité—et j'interprète ici ce qu'il avait à dire—que les provinces joueraient un rôle beaucoup moins grand que par le passé dans les plans du MEER.

Pour ce qui est des négociations relatives à la Loi sur les programmes établis pour l'éducation post-secondaire, je crois savoir que la controverse est actuellement la suivante: le gouvernement fédéral doit-il, sans consulter les provinces, convertir les fonds qu'il leur accorde en subventions qui prendraient la forme de bourses?

Il semble donc y avoir deux courants distincts et opposés pour ce qui est des futures relations fiscales fédérales-provinciales.

Il se pourrait que je revienne plus tard sur certains de ces points, monsieur le président.

Le président: Merci. Sénateur Hicks?

Le sénateur Hicks: Merci, monsieur le président. C'est une idée intéressante. Toutefois, je ne pense pas que le système proposé soit meilleur que le système actuel. Je suis certain qu'il ne fonctionnerait jamais. J'aimerais connaître l'avis du professeur Helliwell à ce sujet.

[Text]

My recollection of the federal-provincial fiscal conferences goes back a good many years, to the years before you were at Oxford, as a matter of fact. With no exception that I can think of was there agreement reached among the 10 provinces and the federal government. At some stage, and every time that these new formulae have been varied, the federal government has had to say: "Well, this is it." The provinces have had to go along with that, though some of them were not happy about it on some occasions.

If you expect to get the 10 provinces together, there would be no one in the position to play the role of saying that the bargaining stops here and the new formula pertains and this is what it is. How do you imagine the 10 provinces will reach the agreement with no one having a big stick over them?

You, yourself, at one stage said that you had not discussed this with the provincial authorities, but you had some indication that this might be regarded as a "useful adjunct", I think your words were, to other forms of equalization and transfer payments. As I understand your proposal, it would have to be much more than a useful adjunct. It would have to be the main factor in redistributing at least the resource based revenues among the provinces. What makes you expect or even hope that you could get the provinces to agree to this?

Professor Helliwell: The nature of the federal stick in converting the system is, admittedly, different for the richer than it is for the poor provinces. For the poor provinces the Federal government can simply say that it is getting out. "If a United Way is not going to be set up with Alberta, there is no way that we will go along with it". For Alberta, it is a trickier issue.

The Chairman: Get out of what?

Professor Helliwell: Equalization.

The Chairman: They would get out of equalization?

Professor Helliwell: Well, out of it meaning it is not going to have the scale it had in the past when the government is retrenching on its spending. There will be more retrenchment on equalization.

The Chairman: I am a little mystified as to where the poorer provinces will go. Where do they go when they get out of equalization?

Professor Helliwell: Senator Hicks' question was: Who plays the role if there is not somebody who is paying the bills? Who sets up the rules and who says what they are? How do you get an initial payment, or a continuing one, if there is an initial one? What can the federal government do, if somebody has to do something, in order to get payment from the provinces under some kind of system?

The Chairman: The reason I asked the question was because I do not feel that the poorer provinces would have any lever at all. They would have no where to go.

[Traduction]

Mon souvenir des conférences fiscales fédérales-provinciales remonte à un bon nombre d'années, avant même que vous ne soyez à Oxford en fait. Je ne pense pas que les dix provinces et le gouvernement fédéral en soient jamais arrivés à une entente. A un moment donné et à chaque fois qu'il y a eu modification des formules, le gouvernement fédéral a dû dire: «C'est comme cela.» Les provinces ont dû accepter la situation bien que certaines d'entre elles n'en aient pas toujours été heureuses.

Si les dix provinces doivent arriver à s'entendre entre elles, personne ne sera en mesure de dire que les négociations sont terminées et que la nouvelle formule doit être adoptée. Comment pensez-vous que les dix provinces arriveront à s'entendre si personne n'est là pour trancher la question?

Vous-même avez dit à un moment donné que vous n'aviez pas discuté de la chose avec les autorités provinciales, mais que vous saviez que ce pourrait être considéré comme un «instrument utile», et je pense que ce sont les termes que vous avez utilisés, compte tenu des autres formes de paiements de péréquation et de transfert. De la façon dont je crois comprendre votre proposition, il faudrait que ce soit beaucoup plus qu'un instrument utile. Il faudrait que ce soit le principal facteur de redistribution, du moins des recettes axées sur les ressources entre les provinces. Comment pouvez-vous penser ou même espérer que les provinces pourraient s'entendre là-dessus?

M. Helliwell: La façon dont le gouvernement tranche la question est perçue différemment par les provinces riches et par les provinces pauvres. Pour ce qui est des provinces pauvres le gouvernement peut tout simplement dire qu'il laisse tomber. «Si une campagne de souscription n'a pas lieu en Alberta, il n'est pas question que nous acceptions.» Pour l'Alberta, c'est une question plus délicate.

Le président: Laisser tomber quoi?

M. Helliwell: La péréquation.

Le président: Elles ne participeraient plus au système de péréquation?

M. Helliwell: Eh bien quand on dit qu'elles ne participeraient plus, cela veut dire que le système deviendrait moins important que par le passé à un moment où le gouvernement réduit ses dépenses. Il y aura encore beaucoup plus de réductions à ce chapitre.

Le président: Je ne vois vraiment pas où les provinces pauvres pourraient s'adresser. Que feront-elles lorsqu'elles ne bénéficieront plus de la péréquation?

M. Helliwell: La question du sénateur Hicks était la suivante: qui paie s'il n'y a personne pour régler les factures? Qui fait les règles et qui les applique? Comment va se faire le premier paiement ou ceux qui viendront après? Que peut faire le gouvernement fédéral si des mesures doivent être prises pour obtenir un paiement d'une province en vertu d'un certain mécanisme?

Le président: La raison pour laquelle j'ai posé la question, c'est que je ne crois pas que les provinces les plus pauvres aient un moyen de pression quelconque. Elles ne sauraient où aller.

[Text]

Professor Helliwell: That is the point I am making. The federal government can tell the poorer provinces that if they cannot come to the table with the other premiers that will be too bad, that it is prepared implicitly to put quite a lot of money on the table, by backing out of what otherwise would be tax claims it would be making to raise the \$3 billion or so necessary to finance the program. It might say that collectively they would rather have that money raised and distributed among the provinces. It may be wrong, of course, but it could tell them to give it a try to see what they could do. If they could not put something together, then as a spender and equalizer of last resort, this residual plan of the sort I am talking about would end up carrying most of all of the weight.

I cannot be sure in any sense at all that your cynicism is not right on and that nothing is possible. However, I sense that politics and economics have changed enough that it is time to give it a proper try. If I were making federal policy on this issue, I would safeguard against the possibilities of failure, while not safeguarding so heavily as to remove all incentive to come to agreement on the part of provinces, both rich and poor. The prospects under a continued equalization payment system of the current sort have to be made to look uneven and uncomfortable for the provinces, to such an extent that they see the logic of moving in this direction and achieving some kind of consensus, or if not consensus, rules for arbitrating their remaining differences.

The federal government has to be keen enough to get out to change the system and be prepared to invest quite a lot of political and economic capital in doing so, while at the same time keeping the residual program as an alternative to make sure that if the provinces were eventually unable to do it, the baby had not been thrown out with the bath water, that all had not been lost simply because these negotiations had come to failure.

Senator Hicks: So the federal government has to remain, at least in the background, as a fairly important factor in this whole operation?

Professor Helliwell: I think it is inevitable.

Senator Hicks: The other thing that worries me about the assumption which I think you make—and I may be wrong—is that in a system like this it would strengthen the provincial governments and tend to make more unity within the Canadian federation at the expense of weakening the federal government. This runs contrary to my instincts, entirely. I do not think we will have a strong Canada by weakening the federal government. On the contrary, I think the pendulum on the provincial rights and the ascendancy of the provinces has probably swung too far in the years since World War II. I think that the federal government needs to be strengthened now. That is a different argument and perhaps a political one rather than an economic one, though one cannot do much by way of political policy today without having regard to the economic implications of it.

[Traduction]

M. Helliwell: C'est ce que je dis. Le gouvernement fédéral peut dire aux provinces les plus pauvres que si elles ne peuvent pas se présenter à la table de négociation avec les autres premiers ministres, que ce sera tant pis pour elles et que le gouvernement fédéral est tacitement disposé à mettre à leur disposition beaucoup d'argent en ne prélevant pas des provinces les \$3 milliards d'impôts nécessaires pour continuer de financer le système de péréquation. Je pourrais dire que d'un point de vue global, les provinces préféreraient peut-être obtenir ces fonds pour les répartir entre elles. Ce serait peut-être faire fausse route, mais on pourrait leur demander d'essayer pour voir quels seraient les résultats. Si elles ne parvenaient pas à mettre quelque chose sur pied, le mécanisme dont j'ai parlé deviendrait, finalement le plus important du point de vue de la répartition et de la péréquation.

Donc, je ne suis pas sûr que vos doutes ne soient pas justifiés, et qu'il soit possible de faire quoi que ce soit. Toutefois, je crois que la politique et l'économie ont suffisamment évolué pour que l'on essaie au moins une fois. Si je devais élaborer une politique fédérale à ce sujet, je veillerais à prévenir tout échec, mais je ferais également en sorte de ne pas décourager tout accord éventuel entre les provinces, tant riches que pauvres. Donc, les perspectives, dans le cadre d'un système de péréquation tel que celui que nous proposons, doivent sembler à tel point inégales et inacceptables que les provinces considéreront qu'il est logique d'évoluer dans une autre direction et d'aboutir à un certain consensus ou à défaut, sur un ensemble de règles leur permettant de trancher leurs derniers différends.

Donc, le gouvernement fédéral doit être disposé à changer le système actuel et, pour ce faire, être prêt à investir beaucoup de capital politique et économique, tout en conservant le programme résiduel comme une bouée de sauvetage qui permettrait, au cas où les provinces ne pourraient aboutir à un accord, de ne pas jeter le bébé avec l'eau du bain et de considérer que tout n'est pas perdu en raison de l'échec de ces négociations.

Le sénateur Hicks: Donc le gouvernement fédéral doit continuer de jouer, au moins en coulisses, un rôle important dans toute cette opération.

M. Helliwell: Je crois que c'est inévitable.

Le sénateur Hicks: L'autre question qui me préoccupe, dans votre hypothèse—et vous me direz si je me trompe—c'est qu'un système de ce type renforcerait les pouvoirs des gouvernements provinciaux et unifierait davantage la fédération canadienne aux dépens du gouvernement fédéral. Cela est tout à fait contraire à mes principes. Je ne pense pas que nous parviendrions à créer un Canada fort en affaiblissant le gouvernement fédéral. Au contraire, je crois que depuis la Seconde guerre mondiale, les droits et l'importance des provinces ont peut-être été exagérés. A mon sens, il faut maintenant renforcer l'autorité du gouvernement fédéral. C'est un raisonnement différent qui est peut-être plus politique qu'économique, bien que on ne puisse pas faire grand-chose aujourd'hui en agissant seulement au plan politique sans égard aux retombées économiques.

[Text]

In other words, I question whether your system would create unity. I am afraid it would create diversity because of the failure or inability of the provinces to reach acceptable agreed formulae for sharing or transferring of these revenues. It might be a divisive factor rather than a unifying one.

Professor Helliwell: I see those risks, though I might mention that the swing of the pendulum is often perceived differently on the east and west coast of this country, for a variety of reasons. That affects how we deal with the logic of it as well as how we view the inevitability of these movements.

I see that any of the detail of working out how, underpriced hydro resources should get into revenue sharing and equalization systems, and another whole range of very vexed and complicated subjects, could become divisive issues because they involve at each stage of decision winners and losers in different parts of the country.

In the 1980s, to try and face all those things at the federal level, when the bulk of the revenue sources that are causing most of the problems are very provincially controlled, and very centrally placed in provincial politics and provincial governments, would be asking for very great problems, if not failure of a different sort.

Senator Hicks: Since you mention hydro—and I noticed this in your paper, too—how do you propose to produce this revenue from the generation of hydro-electricity? By the imposition of taxes?

Prof. Helliwell: The final result will probably be an imposition of water licence charges, or taxes in a general way, by the hydroelectric provinces. We are already seeing moves in this direction in Quebec, and to some extent in the province of British Columbia. The direct way it would be done would simply be to push a little further a principle that is already involved in the equalization formula, that is, some attempt to standardize the tax efforts. A hydro-rich province would be making contributions to a revenue-sharing pool on the basis of what their hydro-electricity is worth, relative to some thermal alternative, whether or not they actually sell it for a price that reflects that sort of value.

Given that contributions will be based on such a role, it is not too much to expect that the provinces, faced with the requirement to put money into a pool on the basis of revenues they had not received, would be more than likely to start collecting some of those revenues, and change their pricing practices.

Senator Hicks: If a hydro-rich province, let us say, has a hydro facility that achieves an average cost of generation of power of 10 mills, it would have to make some contribution relating to that advantage, which it had, in comparison with a province which, let us say, could produce only its average power in its grid system at 30 mills.

Prof. Helliwell: Exactly; and I would be sure that inclusion of hydro—the “forever” energy resource—on a base that is comparable, at least, with what procedures are used for oil and

[Traduction]

En d'autres termes, je me demande si, à vrai dire, le système dont vous parlez pourrait créer une unité au Canada. Je redoute plutôt qu'il ne soit à l'origine de divisions à cause de l'échec ou de l'impossibilité des provinces d'accepter une formule convenue de partage ou de transfert de ces revenus. Ce serait un facteur de division plutôt que d'union.

M. Helliwell: Je connais ces risques, mais je pourrais aussi ajouter que le gouvernement du balancier est souvent perçu différemment à l'est qu'à l'ouest, et cela pour différentes raisons. C'est pourquoi, nous voyons la question sous un autre angle et nous estimons que cette évolution est inévitable.

Je constate que les ressources hydroélectriques sous-évaluées qui entreraient en ligne de compte pour le partage des revenus et du système de péréquation, ainsi que toute une gamme d'autres questions très compliquées, sont essentiellement des questions qui divisent le pays, car à chaque étape de prises de décision il y a des gagnants et des perdants dans différents coins du Canada.

Essayés en 1980, de faire face à toutes ces questions au niveau fédéral alors que le gros des sources de revenus qui font problèmes sont contrôlées par les provinces, reviendrait à aggraver la situation, sinon à déboucher sur un échec d'un genre différent.

Le sénateur Hicks: Depuis que vous avez parlé de l'hydro—j'ai remarqué que vous en parliez dans votre mémoire aussi—comment pensez-vous vous y prendre pour générer des revenus de la production hydroélectrique? Par prélèvement fiscal?

M. Helliwell: Probablement, en imposant une taxe sur les permis d'utilisation de l'eau ou une taxe générale par les provinces riches en hydroélectricité. Nous constatons que le Québec se dirige déjà dans cette voie et, dans une certaine mesure également, la Colombie-Britannique. On pourrait le faire directement tout simplement en poussant un peu plus loin un principe qui existe déjà dans la formule de péréquation, c'est-à-dire en essayant d'équilibrer la charge fiscale; les provinces riches en ressources hydroélectriques contribueraient à un fonds commun destiné au partage des revenus compte tenu de la valeur des richesses hydroélectriques par rapport à d'autres moyens de production thermique, indépendamment du prix de vente plus ou moins équivalent.

Étant donné ce mécanisme, il faut s'attendre que les provinces obligées de contribuer à un fonds commun en fonction de revenus qu'elles n'ont pas encaissés, ajusteront leur tir en modifiant leurs tarifs pour récupérer leurs contributions.

Le sénateur Hicks: Si une province riche en ressources hydroélectriques, produit de l'électricité au prix de 10 millièmes, il faudrait qu'elle contribue en raison de cet avantage, par comparaison avec une autre province où le coût de production serait de 30 millièmes.

M. Helliwell: Exactement, et je suis sûr que l'inclusion de l'électricité—ressource inépuisable—selon les mêmes modalités applicables au pétrole et au gaz, serait une condition *sine*

[Text]

gas, is a *sine qua non* for any scheme which Alberta would agree to take part in.

The Chairman: One of the way you hope to induce Alberta to go into this scheme is on the basis that they would be able to share the hydro resources after the non-renewable resources run out. We had a fascinating table from the Department of Energy, Mines and Resources, which showed that the largest hydro resources are in the province of Quebec, and that they are a long way down the road in developing them. Manitoba, who believe that they have unlimited hydro power, have about 5 per cent, the bulk of which they have developed. The great undeveloped resource of hydro power, however, about 10 to 12 per cent, is in Alberta, and a comparable amount in British Columbia. Alberta, at about two and a half times the size of Manitoba, which considers itself to be a hydro-rich province, hasn't touched its hydro resources. I do not see the incentive for Alberta to enter into a deal on the basis of shared hydro resources when they really have by far the largest undeveloped capacity in hydro. I think B.C. has the second largest undeveloped capacity.

Prof. Helliwell: An underlying question there is, why should any province that is richer in everything want to share in anything at all?

The Chairman: I only mention it because you say that there only incentive for sharing is that when the non-renewable resources run out, at some point down the road they will want renewable resources, but the paper I refer to shows that they do have renewable resources which they haven't even touched.

Prof. Helliwell: They do, but the thing about the hydro resources, and one of the tricky things in calculating the contribution that needs to be made to a sharing pool on their account, is that there are very different costs of qualities. It is not just because Alberta is relatively hydro-carbon-rich that its hydro resources are relatively undeveloped. Like many of the British Columbia ones, such projects are really rather high cost, so that they would not show the same revenue surpluses, especially relative to the thermal-based power that Alberta, through its coal, has in very large quantities. The net surplus per unit of hydro is probably always going to be much higher for Quebec than it will be for Alberta, even though Alberta may eventually build hydro projects faster than Quebec.

Senator Hicks: You have to remember that the large capital costs incurred in developing hydro are escalating each year with inflation. How are you going to evaluate a project developed in the year 2000 in Alberta, with the James Bay project developed in the 1980s in Quebec, or with some of the older systems that are still producing power at a cost of 3 mills?

[Traduction]

qua non pour que l'Alberta consente à participer à un mécanisme quelconque.

Le président: L'une des façons d'encourager l'Alberta à participer au mécanisme est de lui permettre de partager les ressources hydroélectriques après l'épuisement des ressources non renouvelables. Nous avons eu l'occasion de jeter un coup d'œil sur un tableau fascinant du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources montrant que les ressources hydroélectriques les plus importantes se trouvent au Québec, et qu'elles sont déjà bien exploitées. Le Manitoba qui croit avoir des ressources hydroélectriques illimitées, n'en a que 5 p. 100 et la plupart sont déjà exploitées. Les énormes ressources hydroélectriques, non exploitées toutefois, qui représentent 10 à 12 p. 100 se trouvent en Alberta et il y en a autant en Colombie-Britannique. L'Alberta qui a approximativement deux fois et demie plus de ressources que le Manitoba qui se considère déjà riche en hydroélectricité, n'a pas encore commencé à les exploiter. Je ne vois pas ce que l'Alberta pourrait gagner en participant à un système fondé sur le partage des ressources hydroélectriques, alors qu'en fait elle dispose du plus gros potentiel hydroélectrique non exploité. La Colombie-Britannique viendrait tout juste après.

M. Helliwell: La véritable question qu'il faut se poser est de savoir pourquoi une province qui a tout accepterait de partager quoi que ce soit avec d'autres.

Le président: J'ai posé cette question en passant, car d'après vous, la seule raison pour laquelle l'Alberta partagerait avec d'autres, a trait à l'épuisement de ses ressources non renouvelables; et, plus tard, elle aura besoin de ressources renouvelables; toutefois le document dont je parle montre non seulement qu'elle a ces ressources, mais qu'elle ne les a pas encore exploitées.

M. Helliwell: Elle en a, mais quand on parle de ressources hydroélectriques, la chose la plus difficile est de calculer la contribution au fonds commun, car interviennent plusieurs coûts de productions différents. Ce n'est pas parce que l'Alberta est relativement riche en hydrocarbures que ses ressources hydroélectriques sont relativement inexploitées. Ces projets, comme beaucoup d'autres en Colombie-Britannique coûtent très cher, de sorte que les profits ne seraient pas équivalents à ceux réalisés par les autres sources thermiques en Alberta qui reposent sur le charbon dont elle dispose en grande quantité; de sorte que les profits nets réalisés par chaque centrale hydroélectrique seront probablement toujours beaucoup plus élevés au Québec qu'en Alberta même si, plus tard, l'Alberta parvient à construire plus de centrales hydroélectriques que le Québec.

Le sénateur Hicks: Il faut bien sûr se rappeler que les immobilisations qui nécessitent les centrales hydroélectriques deviennent de plus en plus importantes à cause de l'inflation. Comment parviendra-t-on à comparer un projet hydroélectrique pour l'an 2,000 en Alberta, avec la Baie James qui a été mis sur pied au Québec dans les années 80 ou avec des systèmes plus anciens où le coût de production est de 3 millièmes.

[Text]

Prof. Helliwell: With respect to the future, the principle is that one adjusts for inflation so that all costs are measured in real terms.

The Chairman: The other thing, too, is that all development is subject to that same inflation.

Prof. Helliwell: Well, it is not always the same. If it were always the same for everything, it would be pretty easy; but what we are unsure about is that the relative rates are of prices of things used in a project, and the degree of technical progress in capacity to put the project together in a smarter way for hydro *versus* nuclear, *versus* conventional, thermal, and so on.

The Chairman: True, but I do not think you can come to a conclusion that just because there was earlier development, that precludes later development.

Prof. Helliwell: One has to look only at the resources that are developed in the case of hydro. The interesting question is, do you redistribute by using only books costs, and thus include the past inflation gains that have been made by anyone who bought capital assets and financed them at low interest rates in the 50s, 60s, 70s and even earlier? The costing methods we have looked at earlier, in a sense, do that. They look at the resource developments—dams, and so on—that have actually been paid off, and if they have been paid off, then everything surplus to operating costs is a rate that could go into the formula. One might argue that some of those gains from past inflation are not redistributable in the same way; but our procedure is, perhaps, similar.

Senator Hicks: I can see great difficulties in reaching precise solutions to these problems.

Senator Manning: Mr. Chairman, the aspect of this that I would be interested in hearing enlarged upon is the amount of thought that has been given to the cost of a redistribution formula. It seems to me that the success or failure of the whole proposal hinges on two things: first, getting agreement on the revenues—the categories and percentages of those revenues—that would go into this fund. You have suggested, I think, that it might be ideal to include the whole 29 categories included in the present equalization formula. The amount of revenue, that is the percentage of revenue, that goes into the fund, and the categories of revenues, it seems to me inevitably must be the subject of an agreement that has to be worked out between the provinces. There is no yardstick you can apply to that.

When it comes to the distribution, I would be interested to know about your study of this and whether you come up with any overriding principles or guidelines that might be the foundation of a distribution formula. If that area is just left to bargaining between the provinces, it is pretty obvious what will happen. The recipient provinces will say that the maximum amount ought to be in the fund and they ought to get the largest part of it. Are there some guidelines and principles that could be applied, other than just straight collective bargaining. Are there some other factors which would help provide an equitable formula?

[Traduction]

M. Helliwell: En ce qui concerne l'avenir, des rajustements doivent être faits pour tenir compte de l'inflation.

Le président: De plus, tous les projets subissent les effets de la même inflation.

M. Helliwell: Ce n'est pas toujours le même taux d'inflation. S'il en était ainsi, il n'y aurait pas de difficultés, mais nous ne savons jamais comment vont évoluer les prix de composants qui interviennent dans une projet ni quelle sera l'évolution des progrès techniques qui feront pencher la balance en faveur d'une centrale hydroélectrique de préférence à une centrale nucléaire ou à l'exploitation de ressources thermiques conventionnelles etc.

Le président: C'est exact, mais je ne pense pas que vous puissiez conclure que le fait d'avoir déjà exploité une source d'énergie empêche qu'on en fasse autant à l'avenir.

M. Helliwell: Il suffit d'étudier les ressources exploitées dans le cas de l'hydro. La question intéressante consiste alors à savoir si l'on va procéder à la redistribution à la valeur comptable, qui inclut les profits dus à l'inflation qu'ont réalisés ceux qui ont investi et financé leurs investissements à de faibles taux d'intérêts dans les années 50, 60 ou 70 et même avant? C'est ce qui résulte des méthodes d'évaluation par les coûts, que nous avons étudiées avant. Sont pris en compte les projets de développement de ressources, barrages etc. qui sont déjà amortis, et dans ce cas, ce qui reste après distraction des frais d'exploitation peut intervenir dans la formule. On peut dire que certains profits provenant de l'inflation passée ne peuvent être répartis de la même façon, mais notre méthode est peut-être analogue.

Le sénateur Hicks: J'entrevois de grosses difficultés pour trouver des solutions précises à ces problèmes.

Le sénateur Manning: Monsieur le président, l'un des aspects qu'il m'intéresserait de voir développer porte sur ce que l'on a pensé faire pour élaborer une formule de redistribution des revenus. Il me semble en effet, que le succès ou l'échec de tout le mécanisme repose sur deux points: premièrement, aboutir à un accord sur les revenus, catégories et pourcentages, qui seront versés dans ce fonds. Vous avez proposé, je pense qu'il serait optimal d'inclure les 29 catégories qui existent maintenant dans l'actuelle formule de péréquation. Le pourcentage de revenu versé au fonds et les catégories de revenus, doivent à moins sens, inévitablement faire l'objet d'un accord entre les provinces. Il n'y a aucun critère que l'on puisse appliquer à cela.

Lorsqu'on en vient à la répartition, je serais curieux de savoir à quelles conclusions vous êtes arrivés dans votre étude et si vous êtes parvenus à établir certains principes ou certaines lignes directrices importantes pour calculer la formule de répartition. Si ce domaine est laissé aux soins des provinces dans leurs négociations, on ne doute pas de ce qui va arriver. Les provinces bénéficiaires diront que le maximum doit être versé au fonds et qu'elles ont droit à la part du lion. Ne pourrait-on utiliser certains principes et critères autres que ceux qui ont cours dans les négociations collectives? Y a-t-il

[Text]

Professor Helliwell: To distance the scheme most from bargaining on the distribution, one has to look for generality and simplicity in the rule. For both of those reasons, we have a preference for a straight per-capita basis.

However, we recognize that that kind of straight per-capita pooling will not necessarily solve the equalization problem as posed in the Constitution Act, 1981. It is for that reason we felt there ought to be a continuing role for the federal government to make the needs-based payments.

With a split system of that sort, it is easier, because there is a mopping-up based on the specific needs of the worst off provinces, for all to agree on a very general distribution basis such as a per-capita basis.

Senator Manning: Would I be correct in assuming that what you are proposing here is a sharing program rather than an equalization program?

Professor Helliwell: Absolutely.

Senator Manning: Basically, you are trying to share the wealth of revenue sources. Would that be your main argument for relating the distribution to a per-capita formula?

Professor Helliwell: Exactly.

Senator Manning: I think you will encounter an awful lot of argument on that first one. How much is going into the pot and what categories are going to go into the pot are matters which vary widely among the provinces.

Just as a matter of interest—probably Senator Hicks will remember an occasion several years ago when the old, original equalization formulae were being worked out, and there was a proposal to create a general fund by contributions from the provinces. If I remember rightly, it was to be matched by the federal treasury. It never got off the ground. Your comments bring back some recollections of that situation because the principle was not too different. It got away from a distribution of direct revenues with the idea that every province would contribute X amount of dollars or a percentage of revenue into a fund, the federal government would also contribute to it, and the overall formula would be distributed. That was done as opposed to an equalization formula. Your concept has quite a bit of that old concept in it.

Professor Helliwell: Indeed, it does. In fact, in some sense, what we are doing is splitting the two parts and leaving equalization in the hands of the federal government and getting the revenue-sharing at the provincial level.

Senator Manning: I think the concept is possible. I think there is some readiness on the part of the provinces to consider a concept of this kind. It would hinge, largely, on what the federal government proposes and the adjustments it would make by reason of it being relieved of the financial burden that it has to pay to raise this revenue federally for redistribution.

[Traduction]

d'autres facteurs qui pourraient permettre d'élaborer une formule équitable?

M. Helliwell: Pour bien faire la distinction entre le mécanisme et les négociations afférentes à la répartition, il faut essayer d'élaborer une règle générale et simple. Pour ces deux raisons, nous préférons que les contributions soient calculées par habitant.

Toutefois, nous reconnaissons que cette formule ne permettra pas nécessairement de trouver la solution aux problèmes de péréquation que pose le projet de loi constitutionnelle de 1981. C'est pour cette raison que nous croyons que le gouvernement fédéral doit continuer de jouer un rôle qui est de faire les paiements de base.

Avec un système de partage comme celui-là, c'est plus facile, car on répond ainsi aux besoins précis des provinces moins bien nanties, car toutes les provinces acceptent une répartition générale par habitant.

Le sénateur Manning: Est-il exact de supposer que vous préconisez un programme de partage plutôt qu'un programme de péréquation?

M. Helliwell: Absolument.

M. Manning: Au fond, vous essayez de partager des recettes provenant de l'exploitation des ressources énergétiques. Est-ce l'argument principal sur lequel vous vous fondez pour établir la répartition sur une formule calculée par habitant?

M. Helliwell: Exactement.

Le sénateur Manning: Je crois que vous allez rencontrer beaucoup d'opposition à ce sujet. Ce qui va être mis en commun et les catégories qui seront mises en commun varient beaucoup d'une province à l'autre.

Il serait intéressant de rappeler, et le sénateur Hicks s'en souvient probablement, qu'il y a quelques années, on a essayé de mettre au point les anciennes formules de péréquation et qu'à cette occasion on a proposé de créer un fonds général grâce aux contributions des provinces. Si je me rappelle bien, le gouvernement fédéral devait verser un montant équivalent à ces contributions. Ce fonds n'a jamais vu le jour. Ce que vous dites me rappelle cette situation, car le principe n'était pas très différent. Ce mécanisme ne préconisait pas la redistribution des revenus directs; en effet, chaque province aurait versé dans le fonds une somme déterminée ou un pourcentage donné de ses recettes, le gouvernement fédéral y aurait contribué également et ensuite les fonds recueillis auraient été redistribués. Cette formule a été préférée à une formule de péréquation. Le système que vous préconisez reprend *grosso modo* cette idée.

M. Helliwell: C'est exact. En fait, dans un certain sens ce que nous faisons c'est séparer les deux parties. Nous laissons la péréquation entre les mains du gouvernement fédéral et chargeons les provinces du partage des revenus.

Le sénateur Manning: je crois que c'est faisable. A mon avis les provinces ne seraient pas opposées à un système comme celui-là. En grande partie il reposerait sur les propositions du gouvernement fédéral et sur les rajustements qu'il ferait, vu qu'il serait dégagé du fardeau financier qu'il doit assumer pour mobiliser les revenus fédéraux à redistribuer. A la lumière de

[Text]

In light of past experience, I would have to agree with Senator Hicks. I would not count on seeing this within the next six months or so.

If I may make one further comment, which arises from particular comments you made, and which might be worth just noting on the record, it refers to the matter which was raised, that of hydro resources. It is very important, when you assess those, to compare hydro resources in various regions. In my province of Alberta, the whole west side, which is in the Rockies, is where they hydro potential is. However, almost the entire area is in provincial national parks such as Jasper and Banff. As a result, no hydro development is permitted. The potential is not there because of that whole area being in national parks.

Therefore, as far as available and viable hydro development is concerned, there is only a small number of regions left where you can develop further viable hydro projects. The potential is in the parks and they are out of consideration unless there is some fundamental change.

The Chairman: I am glad to know that. Thank you very much.

Senator Hicks: We did negotiate in Cape Breton, Nova Scotia, for the use of water from a national park for hydro development, so there is some precedent for that development.

Senator Manning: There is one in Banff National Park which was set up years ago, and they permit it to continue, but they will not permit any further development. Over the last number of years there has been much more concern about the preservation of these national parks than there was 30 years ago. Nowadays you almost need to get permission to take a rock out of the park.

The Chairman: Thank you. I should like to ask some questions about your paper, professor. You find a lot of fault with the *ad hoc* 50 per cent of resource revenues that the federal formula uses. Yet, you, yourself, come up with a 25 per cent formula. I wonder how you balance those two considerations?

Professor Helliwell: The primary problem with the equalization system is not that resource revenues are 50 per cent included, but that the formula applies in a very uneven way to the resource revenues. In the paper we make a statement: Why take out half of the resource revenues? Why not take them all out, or take out none? The answer to that question is that none of those solutions is very satisfactory.

Then we propose what we think is a system that is more even in its treatment of resource and other unevenly distributed revenues. The problem of choosing a rate is rather different. It is not that there are no principles governing what it ought to be, it is that there are conflicting principles regarding what it ought to be. To achieve complete sharing and opportunity balancing, you need high rates. To encourage reasonable fiscal effort and to maintain some of the economic incentives for mobility, rates need to be lowered.

[Traduction]

ce qui s'est déjà passé, je serais d'accord pour dire avec le sénateur Hicks, qu'il ne faudrait pas compter là-dessus dans les six mois à venir.

Je voudrais ajouter quelque chose à ce que vous avez dit avant, et qu'il serait peut être bon de noter, au sujet d'une question soulevée à propos des ressources hydroélectriques. Lorsqu'on en fait l'évaluation, il est très important de comparer le potentiel de ressources hydroélectriques d'une région à l'autre. Dans ma province, l'Alberta, toute la région de l'Ouest, c'est-à-dire les Rocheuses, se prête à l'exploitation hydroélectrique. Toutefois, presque toute cette région est située dans les parcs nationaux comme Jasper et Banff où il n'est pas permis d'exploiter ces ressources. Le potentiel en fait, n'existe pas étant donné qu'il est impossible de l'exploiter.

Donc, il y a peu de régions qui se prêtent encore à l'exploitation hydroélectrique viable. Le potentiel se trouve dans les Parcs nationaux et c'est hors de question, à moins que les choses ne changent radicalement.

Le président: Je suis heureux de l'apprendre. Merci beaucoup.

Le sénateur Hicks: Nous avons négocié à Cap-Breton, en Nouvelle-Écosse, l'utilisation de l'eau d'un parc national pour un projet d'exploitation hydroélectrique, donc on peut dire qu'il y a un précédent.

Le sénateur Manning: Il y en a un dans le Parc national de Banff, qui existe depuis longtemps, où l'exploitation a été autorisée mais sans possibilité d'expansion. La préservation de ces parcs nationaux a suscité au cours des dernières années plus de préoccupations qu'il y a 30 ans. À l'heure actuelle pour faire quoi que ce soit dans un parc national, il faut obtenir la permission.

Le président: Merci. Je voudrais poser quelques questions sur votre mémoire. Vous trouvez beaucoup à redire au chiffre de 50 p. 100 des revenus que la formule fédérale utilise. Néanmoins, vous avez établi une formule avec 25 p. 100. Je me demande comment vous parvenez à concilier ces deux pourcentages?

M. Helliwell: Le problème le plus important n'est pas que le système de péréquation inclue la moitié des revenus provenant de l'exploitation des ressources mais plutôt que la formule soit appliquée de façon inégale à ces revenus. Dans le mémoire, nous disons: pourquoi prendre en considération la moitié de ces revenus? Pourquoi ne pas les prendre tous, ou bien n'en retirer aucun? La réponse à cette question c'est qu'aucune de ces solutions n'est très satisfaisante.

Ensuite, nous proposons ce que nous croyons être un système plus uniforme de traitement des ressources et répartition inégale des revenus. Le choix du taux est un problème passablement différent. Ce n'est pas qu'il n'existe aucun principe qui permettrait de le déterminer, mais plutôt qu'il y a des principes contradictoires. Pour en arriver à un partage complet et pour donner les mêmes chances à tous, il faut opter pour des taux élevés. Afin d'encourager un effort budgétaire satisfaisant et conserver certains stimulants économiques pour favoriser la mobilité, les taux doivent être réduits.

[Text]

Overriding all of this, as our discussions here this morning have clearly shown, is the political factor, that the rate chosen has to be politically agreed. We were arbitrary in our choice of 25 per cent because any rate would have done to show how the principle applied. If you want to see the effects of the 50 per cent rate, you simply double our numbers. It is a linear system as it comes into force. In no way are we suggesting that 25 per cent is the right rate or is the rate that would be likely to come out of any particular bargaining process. It is arbitrary, but not necessarily preferred.

The Chairman: That is 25 of all 29?

Professor Helliwell: Yes, but our numbers show only the effects of that as applied to oil and gas revenues.

The Chairman: After taking into consideration the price concessions that are being given by Alberta to the rest of the country.

Professor Helliwell: There is another problem with our current calculations in that, while we propose that under-priced sales of resources from one province to another be included as a credit item to some extent in the scheme, the numbers we have calculated and presented do not include that. Our numbers have to be regarded as incomplete in that sens.

The Chairman: You go for the 25 per cent in order to create a balance between killing the thing altogether because it is too expensive, and making it high enough to be effective. As opposed to the federal government using a figure of 100 per cent, it uses 50 per cent because a higher figure would upset the formula.

Going on from there—perhaps I read your paper incorrectly—you come out fairly strongly against any two-tiered suggestions. Yet, in your verbal presentation today, you talk about a split system. I thought you were for all 29 items being in the one system and that 25 per cent of the revenue would be shared, if that were negotiated, and it would be between the provinces, and the federal government would be right out of it. That is the way I read your paper. This morning I find that you are talking about something that appears to be more related to natural resources as such, with the federal government coming in on top with everything else with a traditional equalization formula, and with the concept of the natural resource sharing being a sharing of revenues, and the federal government carrying on with the equalization system to bring expenditure requirements to a comparable level of service across the country. It is quite a change between what your paper says and what you said here this morning.

Professor Helliwell: It is not a change in what I meant to say. It is true that natural resource revenues provide the strongest logical base for an interprovincial revenue-sharing system. However, the system we are proposing would apply to all revenue sources. It just happens that the examples we have talked about this morning have had to do more with natural resource revenues. But it seems to us, for the logical reasons

[Traduction]

Avant tout cela, comme l'a prouvé notre discussion de ce matin, il faut que le taux choisi soit politiquement accepté. Nous avons arbitrairement choisi 25 p. 100 parce que n'importe quel taux aurait fait l'affaire pour expliquer le fonctionnement du principe. Si vous voulez voir les répercussions du taux de 50 p. 100, il suffit de multiplier nos chiffres par deux. Cela devient un système linéaire, au moment où on l'applique. Nous ne prétendons absolument pas que 25 p. 100 soit le bon taux ni qu'on y aboutirait à la suite de négociations. Il s'agit d'un choix arbitraire qui ne sera pas nécessairement retenu.

Le président: C'est à dire 25 p. 100 des 29 sources?

M. Helliwell: Oui, mais nos chiffres n'en montrent les répercussions que par rapport aux recettes pétrolières et gazières.

Le président: Après avoir pris en considération les rabais qu'accorde l'Alberta au reste du pays.

M. Helliwell: Nos calculs actuels soulèvent un autre problème, du fait que, bien que nous proposons d'inclure, dans une certaine mesure, la vente sous-cotée de ressources d'une province à l'autre comme élément de crédit dans le système, les chiffres que nous avons calculés et présentés n'en tiennent pas compte. Donc, dans ce sens, nos chiffres doivent être considérés comme incomplets.

Le président: Vous choisissez 25 p. 100 de manière à créer un équilibre entre le rejet total de la proposition parce qu'elle est trop onéreuse et un pourcentage suffisamment élevé pour qu'il soit efficace. Plutôt que d'utiliser 100 p. 100, le gouvernement fédéral utilise 50 p. 100, car un chiffre plus élevé irait à l'encontre de sa formule.

Si l'on poursuit à partir de là—et j'ai peut-être mal lu votre document—vous vous opposez fortement à toute suggestion concernant un double palier. Pourtant, dans votre exposé d'aujourd'hui, vous parlez d'un système de partage. Je pensais que vous vouliez inclure les 29 éléments dans un seul et unique système et partager 25 p. 100 des recettes, si cela était négocié entre les provinces sans que le gouvernement fédéral ne s'en mêle. C'est ainsi que j'ai compris votre mémoire. Or, ce matin j'ai constaté que vous parliez de quelque chose qui semble plus relié aux ressources naturelles en tant que telles, le gouvernement fédéral venant s'y ajouter avec tout le reste notamment la traditionnelle formule de péréquation, étant bien entendu que le partage des ressources naturelles signifie le partage des recettes. Le gouvernement fédéral poursuivrait ainsi le système de péréquation pour que les dépenses correspondent à un niveau de services comparable dans tout le pays. Or, cela change beaucoup par rapport à ce que vous avez dit dans votre mémoire.

M. Helliwell: Il n'y a pas de changement quant à ce que je voulais dire. Il est vrai que les recettes tirées des ressources naturelles constituent la base la plus logique pour établir un système interprovincial de partage des revenus. Toutefois, le système que nous proposons actuellement s'appliquerait à toutes les sources de revenus. Il se trouve que les exemples dont nous avons parlé ce matin se rapportaient davantage aux

[Text]

we presented, and for a range of political reasons as well, that all revenue sources ought to be in.

The Chairman: That is into the provincially-agreed formula?

Professor Helliwell: Exactly.

The Chairman: The federal government would also have a formula with all 29 sources in it, would it?

Professor Helliwell: No, I think not. Our paper does not address at all the nature of the federal system. My view is that it would not be a revenue-sharing system at all but an equalization system that essentially took money out of the federal treasury and paid it to certain provinces whose fiscal resources, after taking account of their income rates under the interprovincial revenue-sharing pool, were not adequate to meet federally-chosen minimum service levels. That program would be under federal control and, ultimately, what constituted a minimum level of services, for which federal money would be used to guarantee the provision, would be left as a federal decision. There seems no reason, with that kind of complementary system, why the federal calculation should take any account of revenues in all provinces at all.

The Chairman: What proxy would they use? When officials from the Department of Finance were here, they found that the best proxy was revenue.

Professor Helliwell: I am suggesting that is not the case, especially when you see how natural resource revenues impact on the system. Using a revenue base to measure whether there is an ability to finance a given level of service is not appropriate. It is true that in looking at the fiscal capacity of the potential recipient provinces in the second part of the system, you would not only have to look at the revenue base in that province, but also at the fiscal effort.

The present equalization system uses national average tax rates. There seems to be no particular reason for using national average tax rates in the system we are talking about. It probably ought to be based more on how high the tax rates could be on those bases, in the potential recipient provinces, without creating severe interprovincial discrepancies. Such discrepancies in themselves would create inefficiencies, or intolerable tax burdens. That would show the fiscal capacity of these potential regions, and their minimum expenditure requirements would be defined by other means, and the gap between them would define equalization.

It is not a two-tiered system in the sense of treating one class of revenue separately from the other, as most of the two-tiered systems do. It is only in that sense that we reject the idea of two-tiered systems, treating two kinds of revenue sources differently. We really want to focus on revenue-sharing at the provincial pooling level and on expenditure requirements relating to fiscal requirements for the mop-up operation controlled by the federal government.

[Traduction]

recettes des ressources naturelles. Toutefois, il nous semble, pour les raisons logiques que nous avons exposées et également pour toute une foule de raisons politiques, que toutes les sources de revenus devraient être incluses.

Le président: C'est-à-dire dans la formule adoptée par les provinces?

M. Helliwell: C'est ça.

Le président: Le gouvernement fédéral aura également une formule incluant les 29 sources?

M. Helliwell: Non, je ne pense pas. Notre mémoire ne parle pas du tout du système fédéral, mais d'après moi, il ne s'agira pas d'un système de partage des revenus, mais d'un système de péréquation alimenté par le trésor fédéral au profit de certaines provinces dont les ressources fiscales—après avoir examiné leur taux de revenu en vertu du Fonds commun interprovincial de partage des recettes—ne suffisent pas à assurer le niveau minimal de services fixé par le gouvernement fédéral. Ce programme relèvera du gouvernement fédéral qui déterminera, en dernier lieu, le niveau minimal de services qu'il paiera sur ses fonds. Avec ce genre de système complémentaire, on ne voit pas pourquoi le gouvernement fédéral devrait tenir compte, dans ses calculs, des recettes des provinces.

Le président: Quel moyen va-t-il utiliser? Lorsque les représentants du ministère des Finances ont comparu, ils ont jugé que le meilleur moyen était de tenir compte des recettes.

M. Helliwell: Ce qui n'est pas le cas, à mon avis, surtout lorsque l'on voit comment les recettes tirées des ressources naturelles se répercutent sur le système. Il ne faudrait pas se servir de l'assiette de revenus pour voir s'il y a moyen de financer un niveau de service donné. Toutefois, en examinant les ressources fiscales des provinces qui pourraient éventuellement en bénéficier, il faudra, dans un deuxième volet, examiner non seulement la base de leurs recettes, mais encore l'effort fiscal déployé.

Le système de péréquation actuel utilisé, pour ce faire, le taux d'imposition moyen national. Or, il ne semble pas justifié qu'on adopte cette modalité dans le système qui nous occupe. En effet, celui-ci devrait davantage se fonder sur le plafond du taux d'imposition des bases de recettes dans les provinces éventuellement bénéficiaires, sans toutefois créer de trop gros écarts entre les provinces—sinon le système ne serait plus efficace ou bien on alourdirait intolérablement le fardeau fiscal—et cela indiquerait la capacité fiscale de chaque région appelée à bénéficier du système. Quant aux besoins minimums de dépenses, ils seraient définis par d'autres moyens et l'écart entre les différents besoins nous donnerait la formule de péréquation.

Ce n'est pas un système à deux paliers, où l'on traite une catégorie de revenus séparément d'une autre, comme dans la plupart des systèmes de ce genre. C'est uniquement à cet égard que nous rejetons l'idée d'un système à deux paliers qui traite deux genres de sources de revenu différemment. Ce que nous voulons en fait, c'est nous concentrer d'une part sur le partage des recettes au niveau du Fonds commun des provinces et, d'autre part, sur les besoins de dépenses eu égard aux besoins

[Text]

The Chairman: Would there be any preclusion on the use of funds? I can see a situation where you might share resource revenues for the purpose of development within the recipient provinces. Would you say that the sharing of resource funds could be used for current account spending?

Professor Helliwell: In some sense I am being invited to spell out rules for a politically-agreed system whose probability of being accepted is low enough without my stipulating conditions.

The Chairman: That is fair enough. You used 25 per cent for political reasons, not for economic reasons.

Professor Helliwell: In general, I would think that there are no economic reasons for tying the receipt of those revenues by the recipient provinces to any expenditures they might make. I cannot see political reasons either why the chief donor provinces at any point would feel that they had anything to gain in the long run by acquiring some control over the expenditure decisions of recipient provinces. After all, all provinces in this system are recipients. The provinces differ in how much they put in, but they all get out so much per capita. I would think the provincial governments would agree almost first of all that that should be completely untied revenue for the recipient provinces. Because it is coming equally per capita to all provinces, they should be able to use it in any way they choose. I think they would find it rather easy to agree on that. It is one of the first rules or non-rules of such a scheme.

The Chairman: I can see a scheme for the sharing of resources for development purposes between the provinces, whether it is this development fund or with equalization going on in the hands of the federal government, but not including resource revenues. I have a little difficulty seeing the idea of a fund that is 25 per cent of 29 categories, including resources, being used for whatever reason with the federal government coming in on top to raise again the income of the provinces to a service level that is defined not on the tax base or the revenue base, but on some other base of need. Would there be some justification for just having the resources used for development purposes and leaving the equalization formula intact?

Professor Helliwell: The asymmetry that that would pose would be similar to that which we have exposed in some sense in the existing system. If we are talking about taking resource revenues from some provinces and giving it to others for development purposes, then all the political and economic questions that have been raised about our system would apply, perhaps even more so, because it is not clear who is in a position in a federal system to take money from one jurisdiction and give it with strings to another.

If the Federal government were to raise money and give it, with strings attached, to some provincial governments, my guess is that it would have a bigger political cost than could be offset by any political gain.

[Traduction]

fiscaux, et en vue de l'opération «épongeage de déficit» effectuée sous le contrôle du gouvernement fédéral.

Le président: Y aura-t-il un obstacle quant à l'utilisation des fonds? Vous pourriez, par exemple, partager les recettes des ressources, aux fins de développement, au sein des provinces bénéficiaires. Diriez-vous que le partage des fonds provenant de ressources pourrait servir aux dépenses courantes?

M. Helliwell: Vous me demandez, en fait, d'énoncer les règles d'un système adopté sur le plan politique, mais dont les chances d'être acceptés sont suffisamment faibles, sans que l'on me demande d'en poser les conditions.

Le président: D'accord. Vous avez choisi le chiffre de 25 p. 100 pour des raisons politiques et non économiques.

M. Helliwell: En règle générale, il n'y a pas de raisons économiques pour que les fonds versés aux provinces bénéficiaires soient fonction des dépenses qu'elles peuvent engager. Je ne vois pas, non plus, de raisons politiques justifiant que les provinces dites nanties puissent tirer profit à long terme, du contrôle qu'elles exerceraient sur les décisions des provinces bénéficiaires touchant leurs dépenses, car après tout, dans ce système, toutes les provinces sont bénéficiaires! Seule leur contribution diffère: elles obtiennent toutes un certain montant par habitant. Je pense que les gouvernements provinciaux conviendraient tous qu'il devrait s'agir pour les provinces bénéficiaires, d'un revenu inconditionnel. Étant donné que ces fonds sont également répartis par habitant entre toutes les provinces, celles-ci devraient pouvoir les utiliser à leur guise. C'est facile à comprendre. C'est une des premières règles implicites du système.

Le président: Je songe à un système de partage des ressources aux fins de développement entre les provinces, qu'il s'agisse de ce Fonds de développement ou d'un système de péréquation sous contrôle fédéral, mais qui n'inclurait pas les recettes provenant des ressources. Je vous vois mal recourir à un fonds qui correspondrait à 25 p. 100 de 29 catégories, incluant les ressources, qu'on utiliserait pour n'importe quoi et où le gouvernement fédéral interviendrait pour augmenter à nouveau le revenu des provinces à un niveau de service qui serait défini, non pas en fonction de l'assiette de l'impôt ou de la base des recettes, mais des besoins. Serait-il justifié d'utiliser uniquement les ressources aux fins de développement et de laisser la formule de péréquation intacte?

M. Helliwell: L'asymétrie que cela créerait ressemblerait à celle que nous avons fait ressortir dans le système actuel. S'il s'agit de prendre les recettes provenant des ressources de certaines provinces et de les donner à d'autres aux fins de développement, dans ce cas, toutes les questions économiques et politiques qui ont été soulevées à propos de notre système s'appliqueraient d'autant plus. En effet, on ne sait pas qui, dans le régime fédéral peut prendre des fonds d'un gouvernement et les donner conditionnellement à une autre.

Si le gouvernement fédéral recueillait des fonds et les redistribuait conditionnellement à d'autres gouvernements provinciaux, il en résulterait plus de désavantages que de gains politiques.

[Text]

The Chairman: That assumes that the federal government is doing this. I am assuming that the development fund would be joint. I think that Senator Murray was talking about a development fund as opposed to this, as was Senator Manning.

Senator Murray: They are two different things. I was referring to the proposed nation energy bank that was recommended by the previous government. The federal government of the day was prepared to put the proceeds from the special energy tax, which would have come to about \$6 billion, into the energy bank. They were asking for both equity and debt from the producing provinces, and particularly Alberta, in return for which the provinces would have a proportionate voice in the running of the bank. In any event, if my recollection is correct, Alberta is prepared to lend money but not prepared to put equity into the bank.

Senator Manning was referring to a fund that was contemplated quite a few years ago. I think it was back in the 1950s.

Senator Manning: It was really an equalization plan.

Professor Helliwell: There is a whole spectrum of possibilities, ranging from a hard loan bank to a soft loan bank to a straight sharing system, I suppose. In a world of compromise, there is the possibility of all sort of programs having a role.

The Chairman: Are there any further questions? Professor Helliwell, I should like to thank you for this most interesting paper. Would you also convey our thanks to Professor Scott. You came to us with a great reputation. I have to say that it is still intact. Your ability to argue for your point of view is undoubted. While I cannot say that I get the feeling the committee totally agrees with your position, nonetheless I think that they are very much captivated by it. We will take it into account in our hearings. Thank you very much.

Professor Helliwell: Thank you.
The committee adjourned.

[Traduction]

Le président: On présume que le gouvernement fédéral le fait mais j'imagine que le fonds de développement sera commun. Je pense que le sénateur Murray, comme le sénateur Manning, en parlait par opposition à ce système.

Le sénateur Murray: Il y a deux choses différentes. Je parlais du projet de banque énergétique national recommandé par le gouvernement précédent: celui-ci était prêt à mettre dans la banque les recettes provenant de la taxe spéciale sur l'énergie, qui se seraient chiffrées à environ \$6 milliards. Il demandait à la fois les capitaux et les dettes des provinces productrices, et notamment de l'Alberta, en retour de quoi celles-ci auraient eu une voie proportionnelle dans la direction de la banque. Quoi qu'il en soit, si mes souvenirs sont bons, l'Alberta est disposée à prêter des fonds, mais non à mettre des capitaux dans la banque.

Le sénateur Manning faisait allusion à un fonds qui avait déjà été envisagé il y a un certain nombre d'années. Je pense que cela remonte aux années 50.

Le sénateur Manning: Il s'agissait en fait d'un plan de péréquation.

M. Helliwell: J'imagine qu'il y a tout un ensemble de possibilités allant de la banque offrant des prêts aux conditions normales du marché, en passant par les banques offrant des prêts assortis de conditions favorables, jusqu'au système de partage direct. Toutes sortes de programmes peuvent jouer un rôle.

Le président: Y a-t-il d'autres questions? Monsieur Helliwell, je voudrais vous remercier pour votre mémoire fort intéressant. Voudriez-vous transmettre nos remerciements à M. Scott. Votre réputation était faite avant de venir mais je dois dire qu'elle a été confirmée. Vous défendez fort bien votre point de vue et même si le Comité n'est pas entièrement d'accord avec vous, je pense qu'il a été très intéressé. Nous en tiendrons compte dans nos auditions. Merci.

M. Helliwell: Merci.
La séance est levée.

APPENDIX "31A:1"

FEDERAL-PROVINCIAL ENERGY PRICING AND
INTERPROVINCIAL REVENUE SHARING

John F. Helliwell and Anthony Scott
Department of Economics
University of British Columbia

Prepared for Presentation to the Senate Finance Committee

April 2, 1981

Introduction

Two important debates are going on in Canada in early 1981, one about the pricing and taxation of energy resources, especially oil and gas, and the other about the repatriation and revision of the constitution. From a Western perspective, these two issues are closely linked, because the debate over resource revenue-sharing depends heavily on how the constitution divides powers and responsibilities between the federal and provincial governments.

Although the debates are important, they are also complicated and the evidence often seems contradictory.

We offer this paper, and its longer supporting study¹, in the hope that they will provide some of the missing information in a usable form.

We shall start by summarizing the constitutional division of powers relating to natural resources. We then focus on energy as a special case, chosen because oil and gas revenues are the dominant source of the current interprovincial disparities in potential revenues. After a brief history of oil and gas pricing and taxation, we present some estimates of the consequences of the National Energy Program, and some of its alternatives on energy supply, energy demand, and the distribution of oil and gas revenues between governments and industry, and among Canadians living in different regions.

As though the constitution and energy modelling were not enough to swallow in the same paper, we then go on to emphasize the complexities of the equalization payments system. This merits special attention because it is being rendered ineffective and almost unworkable by the large and unevenly distributed natural resource revenues, because it is proposed that equalization should be embedded in the new constitution, and because the current arrangements expire in 1982.

1. The longer study, which is being distributed by Pemberton Securities, is entitled *Canada in Fiscal Conflict: Resources and the West*. This paper essentially comprises Chapter 5 and a summary of the remaining chapters of the longer study.

APPENDICE «31A:1»

TARIFICATION FÉDÉRALE-PROVINCIALE DE
L'ÉNERGIE ET PARTAGE DES RECETTES
ENTRE LES PROVINCES

John F. Helliwell et Anthony Scott
Faculté d'économie
Université de la Colombie-Britannique

Préparé à l'intention du Comité sénatorial des finances

Le 2 avril 1981

Introduction

Deux importants débats sont en cours au Canada au début de 1981; l'un porte sur la tarification et la taxation des ressources énergétiques, surtout le pétrole et le gaz naturel, et l'autre a trait au rapatriement et à la révision de la Constitution. Du point de vue de l'Ouest, ces deux questions sont étroitement liées, parce que la nature du débat sur le partage des recettes tirées des ressources est dans une large mesure fonction de la façon dont la Constitution répartira les pouvoirs et les responsabilités entre les gouvernements fédéral et provinciaux.

Même si les débats sont importants, ils sont également compliqués et les témoignages semblent souvent contradictoires.

Nous soumettons le présent mémoire, accompagné d'une étude¹ plus approfondie, dans l'espoir qu'ils pourront combler certaines lacunes en matière d'information.

Nous commencerons par résumer le partage constitutionnel des pouvoirs relatifs aux ressources naturelles. Nous traiterons ensuite de l'énergie comme d'une question spéciale que nous abordons parce que les recettes tirées du pétrole et du gaz naturel expliquent essentiellement les disparités interprovinciales actuelles dans le domaine des sources de financement. Après un bref historique de la tarification et de la taxation du pétrole et du gaz naturel, nous exposerons certaines prévisions des conséquences du Programme énergétique national et proposerons des solutions de rechange visant l'offre et la demande d'énergie ainsi que la répartition des recettes tirées du pétrole et du gaz naturel entre les gouvernements et l'industrie, ainsi qu'entre les Canadiens des différentes régions.

Comme si la Constitution et l'énergie ne constituaient pas déjà une matière suffisante à digérer dans un même document, nous insisterons ensuite sur les complexités du système de paiements de péréquation, qui mérite une attention toute spéciale et ce pour trois raisons. En effet, la répartition inégale des vastes recettes tirées des ressources naturelles entrave et paralyse même presque entièrement le fonctionnement de ce système; d'autre part, il a été proposé d'inscrire le principe de la péréquation dans la nouvelle Constitution et enfin, les dispositions actuelles échoiront en 1982.

1. L'étude plus approfondie, qui est distribuée par Pemberton Securities, s'intitule *Canada in Fiscal Conflict: Resources and the West* (*Le Canada dans le conflit fiscal: les ressources et l'Ouest*). Le présent document porte essentiellement sur le chapitre 5 de l'étude et en résume les autres chapitres.

The Constitution and Natural Resources

1. The main constitutional provisions governing natural resources are found in the British North America Act of 1867, as supplemented by the British North America Act of 1930. The latter act granted natural resource ownership rights to the provinces created in 1905 by the Alberta Act and the Saskatchewan Act. In the proposed Constitution Act, 1981, the constitution of Canada is defined to include the Constitution Act itself, the 1931 Statute of Westminster, the various Acts admitting new provinces, and all the various British North America Acts, all to be renamed Constitution Acts.

2. The most obvious provincial power over resources in the Western provinces lies in the fact that most of the natural resources in those provinces belong to the Crown. For the relatively small proportion of resources in the Western provinces covered by federal lands, Indian lands, and freehold mineral rights, the provincial governments do not have resource ownership.

3. Other provincial powers over all resources, provincial and otherwise, are based on jurisdiction by the province over laws governing property and civil rights, and on the right to levy, and abate, various direct taxes.

In practice, provincial governments have been moderately successful in designing tax and royalty systems for freehold lands with the same effective rates as those applicable to resources owned by the Crown. Thus it would appear that Crown ownership has not been crucial to the collection of provincial revenues from natural resources.

4. Some of the attempts by the provinces to levy royalty-like taxes on freehold resources have run afoul of the constitutional provision that provinces may levy only direct taxes (i.e., no sales taxes or production taxes, unless collected directly from the customer). Hence the provinces have shown an interest in constitutional changes that would give them the right to use indirect taxes. In the Constitution Act, 1981, it is proposed, in Section 92A, to give the provinces the right to use any type of taxation in relation to non-renewable resources, forestry resources, and the generation of electricity.

5. The federal government's power to set domestic and export prices flows from its power to regulate interprovincial and international trade.

6. The federal government's main claim to revenue from resources in the provinces lies in its power (under Section 93.3) to raise money by any mode or system of taxation. This is the main basis of the federal government's spending power, which is almost unlimited by the reservation of certain legislative and regulatory powers to the provinces. This taxing power is subject to Section 125, under which "no lands or property belonging to Canada or any Province shall be liable to taxation".

La Constitution et les ressources naturelles

1. Les principales dispositions constitutionnelles régissant l'exploitation des ressources naturelles se trouvent dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1867, complétées par l'Acte de l'Amérique du Nord britannique de 1930. Ce dernier accordait des droits de propriété sur les ressources naturelles aux provinces créées en 1905 par l'Acte de l'Alberta et l'Acte de la Saskatchewan. Dans le projet de loi constitutionnelle de 1981, la Constitution du Canada doit inclure la loi constitutionnelle elle-même, le Statut de Westminster de 1931, les divers Actes d'entrée des nouvelles provinces et tous les Actes de l'Amérique du Nord britannique, tous devant porter le nouveau nom de lois constitutionnelles.

2. Le très évident pouvoir que détiennent les provinces de l'Ouest sur les ressources s'explique par le fait que la plupart des ressources naturelles de ces provinces appartiennent à la Couronne. Les gouvernements provinciaux ne possèdent toutefois pas la partie relativement restreinte des ressources de l'Ouest qui proviennent de terres appartenant au fédéral ou aux Indiens ou de droits miniers de pleine propriété.

3. Les autres pouvoirs provinciaux sur toutes les ressources, provinciales et autres, sont fondés sur la compétence qu'ont les provinces en matière de lois régissant la propriété et les droits civils et en ce qui concerne le droit de percevoir et de réduire diverses taxes directes.

En pratique, les gouvernements provinciaux n'ont que partiellement réussi à élaborer pour les terres de pleine propriété des systèmes de taxes et de redevances prévoyant des taux identiques à ceux imposés pour les ressources appartenant à la Couronne. Il semblerait donc que la propriété de la Couronne n'ait pas empêché les provinces d'obtenir des revenus des ressources naturelles.

4. Certaines des tentatives des provinces en vue de percevoir sur les ressources de pleine propriété des taxes ressemblant à des redevances allaient à l'encontre de la disposition constitutionnelle selon laquelle les provinces ne peuvent percevoir que des taxes directes (ce qui exclut toute taxe de vente ou de production, à moins qu'elle ne soit perçue directement du consommateur). C'est pourquoi les provinces se sont intéressées aux changements constitutionnels qui leur permettraient d'imposer des taxes indirectes. Dans le projet de réforme constitutionnelle de 1981, l'article 92A propose de donner aux provinces le droit d'utiliser n'importe quel genre de taxation relativement aux ressources non renouvelables, aux ressources forestières et à la production d'électricité.

5. Le pouvoir du gouvernement fédéral d'établir des prix pour le commerce intérieur et extérieur découle de son pouvoir de réglementer le commerce interprovincial et international.

6. Le droit du gouvernement fédéral aux recettes provenant des ressources des provinces réside dans le pouvoir qui lui est conféré aux termes du paragraphe 93.3 de mobiliser des fonds par n'importe quel mode ou système de taxation. Il s'agit du fondement principal du pouvoir de dépenses du gouvernement fédéral, qui n'est pratiquement pas limité par certains pouvoirs législatifs et réglementaires réservés aux provinces. Ce pouvoir de taxation est assujéti à l'article 125, en conformité duquel «nulle terre ou propriété appartenant au Canada ou à quelque province ne sera sujette à taxation».

Alberta's court challenge to the federal government's new natural gas and liquids tax deals with gas that is produced by the Alberta government, from Crown land, and so belongs to the Crown until it is sold to the export customer. Before the Alberta Court of Appeal, the federal government argued that its tax applies to all distributors, and if the province chose to distribute the gas it would be required to pay like any other distributor. The Court did not agree, and in its March 1981 judgement said that "the practical effect of a tax on the transaction by which a government disposes of its property . . . differs little from a tax on the property itself. We do not agree that the plain purpose of Section 125 can be avoided by so simple a device". Because the Alberta Appeal Court's judgement seems to suggest that Section 125 may be used to narrowly restrict the federal power of taxation over provincial Crown resources, it would be very surprising if the judgement were not appealed to the Supreme Court of Canada.

7. The most fundamental provincial blocking power, which can probably be used without successful challenge in the absence of a perceived emergency, is to refuse to produce and sell resources owned by the Crown. This power is legally most defensible if used as part of an overall policy of resource conservation and not as a tool to acquire powers not otherwise available to provincial governments.

8. The ultimate federal powers to break a deadlock lie in Parliament's power to declare (under Section 92.10c of the BNA Act) certain works to be for the general advantage of Canada, and hence under federal control, and in the so-called 'emergency' power (under Section 91) to legislate for the Peace, Order, and Good Government of Canada. It is not clear whether these powers could be used to force production and sale of resources owned by the provinces at prices set unilaterally by the federal government.

9. An overhanging federal power, unused in almost fifty years, is to disallow provincial legislation.

10. In summary, the constitution gives both levels of government substantial regulatory and revenue-raising powers over natural resources. Each level has substantially enough power to thwart the other, and therefore has insufficient power to proceed independently. In the absence of some clarifying constitutional change, it seems inevitable that some form of compromise bargain is required to avoid a stalemate. Furthermore, each government has powers that look so strong in isolation that there is a temptation for each to adopt positions that are so polarized as to admit only defeat or victory, thus threatening the search for compromise.

Energy as a Special Case

The sharp rises in world energy prices in 1973-74, and again in 1979-80 put enormous strains on the world economy. On each occasion, the increases in the revenues of the main producing

L'Alberta conteste devant les tribunaux la nouvelle taxe du gouvernement fédéral sur le gaz naturel et les liquides extraits du gaz naturel, car cette taxe porte sur le gaz naturel qui est produit par le gouvernement de l'Alberta sur des terres de la Couronne, et qui appartient par conséquent à la Couronne jusqu'à ce qu'il soit vendu sur le marché d'exportation. Devant la Cour d'appel de l'Alberta, le gouvernement fédéral a allégué que sa taxe s'appliquait à tous les distributeurs, et que si la province décidait de distribuer le gaz, elle devrait être tenue de payer une taxe au même titre que tout autre distributeur. La Cour n'en est pas convenue et a déclaré dans le jugement qu'elle a rendu en mars 1981 que «l'effet pratique d'une taxe sur la transaction par laquelle un gouvernement dispose de ses biens . . . diffère peu d'une taxe sur la propriété elle-même. Nous ne croyons pas que le but manifeste de l'article 125 puisse être contourné par un artifice aussi simple». Étant donné que le jugement de la Cour d'appel de l'Alberta semble laisser entendre que l'article 125 peut être utilisé pour limiter excessivement le pouvoir fédéral de taxation des ressources de la Couronne provinciale, il serait très étonnant que le jugement ne soit pas porté en appel devant la Cour suprême du Canada.

7. Le pouvoir d'obstruction provinciale le plus fondamental, qui peut probablement être utilisé sans grand danger d'être contesté en l'absence d'une urgence présumée, consiste à refuser de produire et de vendre des ressources appartenant à la Couronne. Ce pouvoir est légalement inattaquable s'il est utilisé dans le cadre d'une politique globale de conservation des ressources et non comme un instrument pour acquérir des pouvoirs dont ne disposent pas autrement les gouvernements provinciaux.

8. Pour résoudre un dilemme de la sorte, le Parlement peut finalement déclarer (aux termes de l'alinéa 92.10c de l'A.A.N.B.) que certains ouvrages sont à l'avantage général du Canada, et par conséquent sous le contrôle fédéral, et que par ledit pouvoir «d'urgence» (aux termes de l'article 91), il peut faire des lois pour la paix, l'ordre et le bon gouvernement du Canada. Nul ne sait exactement si ces pouvoirs pourraient être utilisés pour forcer la production et la vente de ressources appartenant aux provinces à des prix fixés unilatéralement par le gouvernement fédéral.

9. En dernier recours, le fédéral pourrait, ce qu'il n'a pas fait depuis presque cinquante ans, désavouer la législation provinciale.

10. Bref, la Constitution confère aux deux paliers de gouvernement d'importants pouvoirs de réglementation et de perception des recettes tirées des ressources naturelles. Chaque palier a assez de pouvoirs pour contrecarrer l'autre, mais n'en a donc pas suffisamment pour agir indépendamment. Faute de changement constitutionnel pour éclaircir cette situation, il semble certain qu'il faudra en arriver à un compromis pour éviter une impasse. En outre, chaque gouvernement a des pouvoirs qui semblent si forts pris isolément que chacun pourrait être tenté d'adopter des positions assez extrêmes pour n'admettre que la défaite ou la victoire, menaçant ainsi la recherche de compromis.

L'énergie, un cas spécial

L'escalade des prix mondiaux de l'énergie en 1973-1974, puis en 1979-1980, a entraîné d'énormes pressions sur l'économie mondiale. Chaque fois, les augmentations des revenus des

countries strained their own capacities to invest at home and abroad, while the higher energy prices and lower incomes in the rest of the world were major causes of the world recessions of 1974-75 and 1980-81. Within Canada, parallel forces have been at work, because Alberta produces 85 per cent of Canada's oil and gas and has less than 10 per cent of Canada's population.

There are two key differences between the world situation and the Canadian microcosm. First, the Canadian federal government has used its powers to limit the rise in the prices of Western oil and gas used elsewhere in Canada, and has thus redistributed a large part of the potential revenues to Canadians outside the producing provinces. Second, Canadian oil and gas production is largely controlled by foreign-owned firms.

As a result of those differences, Canadians are still engaged in vigorous disputes over the pricing and taxation of oil and gas long after the issues have been resolved in other countries.

The 1970's image of federal and provincial governments fighting with each other, and with the producing firms, over the distribution of energy surpluses is in substantial contrast to the two previous decades. In the 1950's, the Western Canadian oil and gas industry had substantial reserves of oil and gas, but little access to profitable markets. Western Canadian crude oil could not easily compete with low-cost mid-east crude in Quebec and Ontario, and the U.S. markets for both oil and gas were protected in favour of U.S. producers. The federal government assisted the industry through various tax subsidies (especially the depletion allowance and the immediate deductibility of exploration expenditures), through support of the *Trans-Canada Pipeline*, and, most importantly, through the *National Oil Policy* of 1961. That policy created a national barrier along the Ottawa river, with all markets west of that "Ottawa Valley Line" protected for Western Canadian producers.

Throughout the 1960's and early 1970's, the oil and gas industry prospered from its new domestic markets, and from increasing access to U.S. markets as the United States became progressively less able to supply its energy needs from domestic sources.

In the late 1960's, there were some proposals, arising from the 1967 Report of the Royal Commission on Taxation, to remove some of the special tax provisions favouring the extractive industries. However, such proposals were objected to by the producing firms and by the provincial governments of the producing provinces. By being eager to keep tax discrimination between industries when it worked in their favour, the provincial governments may have lessened the strength of their 1980 arguments against the new federal taxes that also distinguish the oil and gas industry for special treatment.

principaux pays producteurs ont exercé une fonction sur la capacité de ces derniers à investir chez eux et à l'étranger, tandis que la hausse des prix des sources d'énergie et la diminution des revenus dans le reste du monde ont été les principales causes des récessions de 1974-1975 et 1980-1981. Au Canada, les mêmes forces s'affrontaient, l'Alberta produisant 85 pour cent du pétrole et du gaz naturel du Canada, malgré que ses habitants comptent pour moins de 10 pour cent de la population du Canada.

Il y a néanmoins deux différences fondamentales entre la situation mondiale et le microcosme canadien. Premièrement, au Canada, le gouvernement fédéral a exercé ses pouvoirs pour limiter la hausse des prix du pétrole et du gaz naturel de l'Ouest, utilisés ailleurs au Canada, et a ainsi redistribué une grande partie des recettes possibles aux Canadiens qui ne résident pas dans les provinces productrices. Deuxièmement, la production canadienne de pétrole et de gaz naturel est largement contrôlée par des sociétés étrangères.

Ces deux différences expliquent pourquoi un grave conflit divise toujours les Canadiens au sujet de la tarification et de la taxation du pétrole et du gaz naturel, alors que ces questions ont été réglées depuis bien longtemps dans d'autres pays.

La situation créée en 1970, alors que les gouvernements fédéral et provinciaux luttent entre eux et avec les sociétés productrices au sujet de la distribution des surplus d'énergie, contraste sensiblement avec celle des deux décennies précédentes. Dans les années 1950, l'industrie du pétrole et du gaz naturel de l'Ouest canadien avait d'importantes réserves de pétrole et de gaz naturel, mais un accès restreint à des marchés lucratifs. Le pétrole brut de l'Ouest canadien ne pouvait facilement concurrencer au Québec et en Ontario le brut peu coûteux du Moyen-Orient, et les marchés américains de pétrole et de gaz naturel étaient protégés. Le gouvernement fédéral a aidé l'industrie par divers subsides fiscaux (plus particulièrement, la déduction pour épuisement et la déductibilité immédiate des dépenses de prospection), par son appui au pipe-line transcanadien et, surtout, par la politique nationale de 1961 sur le pétrole. Cette dernière créait une barrière nationale le long de la rivière des Outaouais, et tous les marchés situés à l'ouest de cette ligne de démarcation étaient réservés aux producteurs de l'Ouest canadien.

Pendant les années 1960 et au début des années 1970, l'industrie du pétrole et du gaz naturel a prospéré grâce à ces nouveaux marchés nationaux et à l'accès croissant aux marchés américains, puisque les États-Unis devenaient de moins en moins aptes à répondre à leurs propres besoins en énergie.

La Commission royale d'enquête sur la fiscalité proposa dans son rapport de 1967 de retirer certaines dispositions fiscales spéciales en faveur des industries d'extraction. Toutefois, ces propositions furent contestées par les sociétés productrices et par les gouvernements provinciaux des provinces productrices. Pour s'être acharnés à maintenir la discrimination fiscale entre les industries lorsque cela était à leur avantage, les gouvernements provinciaux ont peut-être perdu de leur force de persuasion en 1980 lorsqu'ils se sont opposés au traitement spécial réservé à l'industrie du pétrole et du gaz naturel par les nouvelles taxes fédérales.

During the early 1970's, domestic and export demand for Canadian oil and gas grew at exceptionally high rates, and spot prices for crude oil started to rise substantially. Even before these higher spot prices triggered the major price increases by OPEC countries, they had led to the freezing of the Canadian domestic oil price at \$3.80/bbl. in September 1973. This was later accompanied by a special oil export charge designed to capture the difference between the world price and the domestic price of crude oil. For several months this charge was shared equally with the producing provinces. In January 1974, it was agreed by the federal and provincial governments that crude oil should have the same price (except for transport costs) throughout the country (\$6.50/bbl from April 1, 1974), and that there should thereafter be an import compensation scheme for refiners using imported crude oil. This scheme was to be financed by the federal government, which was also to receive the receipts from the oil export charge. At first, the receipts from the oil export charge more than covered the import compensation payments, but this situation was reversed as exports of light crude oil were phased down by the (federal) National Energy Board. Interestingly, the federal government's 1974-76 cutback in oil exports, which was undertaken to conserve domestic oil and leave a margin of spare production capacity, left about as much idle oil-producing capacity in 1976-78 as will the 15% production cutback announced for 1981 by the government of Alberta.

Unfortunately, the federal government did not impose at that time a user charge to make the import subsidy self-financing, but instead introduced a 10 cents per gallon tax on gasoline in the budget of June 1975. At first, this tax plus the export charge once again exceeded the import subsidy payments, and might have continued to do so had not the world oil price exploded again in 1979.

From 1975 on, the domestic natural gas price was set about 15% below crude oil on a btu basis. The National Energy Board, acting on pressure from the producing provinces, among others, gradually raised the export price of natural gas towards btu-equivalence with imported oil. In Alberta, the difference between the export price and the domestic price for natural gas was shared equally among all producers according to the amount of their Alberta natural gas production. In British Columbia, the surplus went to the provincially-owned B.C. Petroleum Corporation, which (at first) set net-of-royalty well-head prices competitive with those in Alberta, sold gas to B.C. customers at cost, and made large profits on export sales.

The fiscal aspect of the controversy involved sharp increases in provincial resource royalty rates, countered by the federal decision to make royalties non-deductible for the corporation

Au début des années 1970, la demande intérieure et extérieure en pétrole et en gaz naturel canadien a atteint des niveaux exceptionnellement élevés, et les prix au comptant pour le pétrole brut ont commencé à grimper. Avant même de déclencher d'importantes augmentations de prix de la part des pays membres de l'OPEP, ces prix plus élevés au comptant avaient entraîné, en septembre 1973, le blocage des prix du pétrole national canadien à \$3.80 le baril. Ce blocage a été suivi par un droit spécial d'exportation, conçu pour récupérer la différence entre le prix mondial et le prix national du pétrole brut. Pendant plusieurs mois, ce droit a été partagé équitablement avec les provinces productrices. En janvier 1974, les gouvernements fédéral et provinciaux ont reconnu que le même prix (compte non tenu des coûts de transport) devait être exigé pour le pétrole brut dans tout le pays (\$6.50 le baril à compter du 1^{er} avril 1974), et qu'il devrait y avoir par la suite un mécanisme d'indemnisation des importations pour les raffineries utilisant le pétrole brut importé. Ce mécanisme devait être financé par le gouvernement fédéral, qui devait également recevoir les recettes tirées du droit d'exportation du pétrole. Au début, les recettes tirées de ce droit d'exportation du pétrole ont plus que couvert les paiements d'indemnisation des importations, mais cette situation a été renversée lorsque les exportations de pétrole brut léger ont été graduellement réduites par l'Office national de l'énergie (fédéral). Fait intéressant, les réductions imposées par le gouvernement fédéral entre 1974 et 1976 au chapitre des exportations de pétrole, qui avaient été mises en œuvre pour conserver le pétrole national et maintenir une marge de capacité de production de réserve, ont laissé environ autant de capacité de production de pétrole oisive en 1976-1978 que le fera la réduction de 15% de la production annoncée pour 1981 par le gouvernement de l'Alberta.

Malheureusement, le gouvernement fédéral n'a pas imposé à ce moment-là de «frais d'usager» en vue d'assurer l'autofinancement des indemnités accordées aux importateurs, préférant appliquer une taxe de 10 cents le gallon d'essence, en conformité de son budget de juin 1975. Au départ, cette taxe, ajoutée aux frais d'exportation, était une fois de plus supérieure aux indemnités versées aux importateurs, et il aurait pu continuer d'en être ainsi si le prix mondial du pétrole n'avait pas encore augmenté rapidement en 1979.

A partir de 1975, le prix intérieur du gaz naturel a été fixé à un niveau d'environ 15% inférieur à celui du pétrole brut par btu. L'Office national de l'énergie, sous les pressions des provinces productrices, entre autres, a haussé graduellement le prix à l'exportation du gaz naturel pour l'aligner sur le prix par btu du pétrole importé. En Alberta, la différence entre le prix à l'exportation et le prix intérieur du gaz naturel a été répartie également entre tous les producteurs, suivant leur production de gaz naturel dans cette province. En Colombie-Britannique, l'excédent a été accordé à la société provinciale *B.C. Petroleum Corporation* qui, (d'abord), a fixé un prix à la tête du puits, libre de redevances, qui venait concurrencer celui de l'Alberta; elle a ensuite vendu du gaz au prix coûtant aux consommateurs de la Colombie-Britannique et a réalisé d'importants profits sur les exportations.

L'aspect fiscalité de la controverse sont venues s'ajouter de brusques augmentations des taux de redevances sur les ressources provinciales, qui se sont résolues à la suite de la

income tax, later offset by the new federal resource allowance and other tax measures refunding or deferring tax on income reinvested. The net effect of the series of federal budgets was to leave federal average tax rates for oil and gas about where they had been in the early 1970's.

Crude oil prices to Central Canadian users (including transport costs) had reached 85% of the world price in 1978. But then world oil prices leaped ahead again in 1979 and 1980, leaving domestic prices far behind. The current federal-provincial conflict has arisen through the inability to agree on a new energy pricing and taxation package to distribute the huge increases in potential energy revenues created by the higher world oil prices. In the absence of an agreement, (although it was rumoured that agreement was near on the schedule of oil price increases proposed in the Conservative budget of November 1979), the government of Alberta unilaterally raised the oil price by \$2.00/barrel in mid-1980, and proposed a schedule of future increases. The federal government responded in October 1980 with the unilateral declaration of a National Energy Program, whose main features we shall describe in the next section.

The Energy System in the Fiscal Conflict: Measuring the Pressures

In this section² we shall attempt to estimate the impact of the National Energy Program, and the subsequent responses by Alberta, on the distribution of energy revenues and on energy supply, energy demand, and on oil imports. We shall also assess the implications of policy options designed to break the current impasse between the Alberta and the federal governments. We shall concentrate on four alternative cases:

1. An Alberta case, reflecting the oil pricing proposals made by the government of Alberta in July 1980, with no federal budget changes.
2. The full budget case, reflecting the combined effects of the following measures:
 - (i) the federally-set wellhead prices for crude oil and natural gas. The wellhead price of crude oil is to rise by \$2 per barrel annually in 1981, 1982, and 1983, by \$4.50/bbl in 1984 and 1985, and thereafter by \$7 per barrel until it reaches the "reference price" of \$38 Canadian (in terms of 1980 prices). The wellhead price of natural gas sold in domestic markets is unchanged in 1981 and thereafter increases at \$.15/mcf for each \$1/bbl increase in the crude oil price.

2. This section is largely drawn from John F. Helliwell and Robert N. McRae, "The National Energy Conflict," *Canadian Public Policy* 7, 1, Winter 1981.

décision du gouvernement fédéral de refuser aux sociétés de déduire ces redevances de leur impôt sur les revenus; ces hausses ont ensuite été compensées par la nouvelle déduction fédérale sur les ressources ainsi que pour d'autres mesures fiscales permettant le remboursement ou le report d'impôts sur les revenus réinvestis. La véritable répercussion de cette série de budgets fédéraux aura été de laisser la moyenne des taux fédéraux d'imposition sur le pétrole et le gaz à peu près au niveau où elle se situait au début des années 1970.

Le prix du pétrole brut au centre du Canada (frais de transport y compris) avait atteint 85% du prix mondial en 1978. Mais les prix mondiaux du pétrole ont à nouveau grimpé en 1979 et en 1980, laissant ainsi les prix intérieurs loin derrière. Le différend actuel qui oppose le gouvernement fédéral et les provinces est né de l'impossibilité d'en venir à une entente sur un prix et un système de taxation énergétiques nouveaux permettant d'étaler les augmentations énormes des recettes énergétiques éventuelles découlant de l'accroissement des prix mondiaux. En l'absence d'un accord (même s'il a été dit qu'une entente était sur le point d'être conclue sur le barème des augmentations des prix du pétrole proposé dans le budget conservateur de novembre 1979), le gouvernement de l'Alberta a décidé unilatéralement de majorer le prix du pétrole de \$2 le baril au milieu de 1980 et a proposé un barème des hausses futures. Le gouvernement fédéral a réagi en octobre 1980 en imposant, également de façon unilatérale, son Programme énergétique national dont les grandes caractéristiques seront décrites dans le prochain chapitre.

Système énergétique et fiscalité: à quoi le différend tient-il?

Dans le présent chapitre², nous tenterons d'évaluer les répercussions du Programme énergétique national ainsi que les réactions subséquentes de l'Alberta sur la répartition des recettes énergétiques, sur l'offre et la demande énergétiques et sur les importations de pétrole. En outre, nous étudierons les retombées des mesures conçues pour sortir de l'impasse dans laquelle se trouvent actuellement l'Alberta et le gouvernement fédéral. Nous nous concentrerons sur les quatre hypothèses ou questions de rechange suivantes:

1. L'hypothèse de l'Alberta, qui tient compte des prix du pétrole proposés par le gouvernement de l'Alberta en juillet 1980 et ne modifie aucunement le budget fédéral.
2. L'hypothèse globale du budget, qui tient compte des effets composites des mesures suivantes:
 - (i) le prix à la tête du puits pour le pétrole brut et le gaz naturel, fixé par le gouvernement fédéral. Le prix à la tête du puits du pétrole brut doit augmenter annuellement de \$2 le baril en 1981, en 1982 et en 1983, de \$4.50 le baril en 1984 et en 1985 et par la suite de \$7 le baril jusqu'à ce qu'il atteigne le «prix de référence» de \$38 canadiens (en dollars de 1980). Le prix à la tête du puits du gaz naturel vendu sur les marchés intérieurs reste le même en 1981 pour augmenter par la suite de 15 cents les mille pieds cubes pour chaque augmentation de \$1 le baril du prix du pétrole brut;

2. Le présent chapitre est en grande partie tiré de l'ouvrage de John F. Helliwell et Robert N. McRae, *The National Energy Conflict*, *Canadian Public Policy*, 7, 1, hiver 1981.

- (ii) a petroleum compensation charge levied on all users of oil products;
 - (iii) transfer of 50 percent of the revenues of the oil export tax to the producing provinces;
 - (iv) a new natural gas and liquids (excise) tax, starting at \$.30/mcf and rising to \$.75/mcf by 1983;
 - (v) an 8% petroleum and gas revenue tax; and
 - (vi) the phasing out of depletion allowances and the introduction of incentive grants increasing with the degree of Canadian ownership.
3. An Alberta response case, retaining the full budget and adding a phased 15% cutback of conventional oil production in Alberta and cancellation of all further oil sands projects. This approximates the responses announced by Premier Lougheed on October 30, 1980.
4. Our suggested compromise case, which retains the tax measures of the budget, restores Alberta oil production and the new oil sands plants, and increases the wellhead prices of crude oil and natural gas by an additional \$1 per barre every six months between January 1, 1981 and July 1, 1983.

We have evaluated these cases using an economic model which measures the net economic benefits from past and future development of natural gas and oil deposits (including the oil sands) in the Western provinces. Energy demands are determined separately for each region, depending on the prices for each primary energy source in that region. Net economic benefits to energy users ('consumer surpluses') arise when energy prices are below world levels.

Future discoveries and development of oil and gas, and bonus bids for land, are modelled to be responsive to the ratio of wellhead prices (net of taxes and royalties) to the marginal costs of new supplies. Net economic benefits to the producing firms arise if oil and gas revenues exceed all operating costs, real depreciation, taxes, royalties, and a normal return (7.5% plus inflation) on capital invested. Net economic benefits to governments arise if royalties, land payments, and taxes exceed subsidy payments and the normal tax return from capital invested in other industries.

We refer to these net benefits as reconomic rents to emphasize that they are returns in excess of all costs. We calculate the economic rents on a year-by-year basis and also as present values in terms of end-1980 prices. To calculate the present values we use a discount rate equal to 7.5 p. 100 plus the expected rate of inflation, which we take to be 8 p. 100 for the indefinite future. Since we model the effects of energy prices and taxes on both energy supply and energy demand, we can

- (ii) une indemnisation des importateurs de pétrole imposée à tous les consommateurs de produits pétroliers;
 - (iii) un transfert de 50 pour cent des recettes provenant de la taxe d'exportation du pétrole accordé aux provinces productrices;
 - (iv) une nouvelle taxe (d'accise) sur le gaz naturel et les liquides du gaz naturel, fixée à 30 cents les mille pieds cubes pour atteindre les 75 cents en 1983;
 - (v) une taxe de 8% sur les recettes pétrolières et gazières;
 - (vi) l'élimination progressive de la déduction pour épuisement et la présentation d'encouragements pétroliers et gaziers qui augmenteraient suivant le taux de participation canadienne.
3. L'hypothèse de la réaction de l'Alberta, fondée sur l'acceptation de toutes les mesures prévues au budget, ce à quoi une réduction graduelle de 15% de la production de pétrole conventionnel en Alberta et l'annulation de tous les autres projets d'exploitation des sables bitumineux. Cette hypothèse traduit sensiblement la réaction annoncée par le premier ministre Lougheed le 30 octobre 1980.
4. Le compromis que nous proposons, fondé sur l'acceptation des mesures fiscales énoncées dans le budget, sur la reprise de la production de pétrole albertain et de l'exploitation des nouveaux gisements de sables bitumineux ainsi que sur l'augmentation supplémentaire de \$1 le baril du prix à la tête du puits du pétrole brut et du gaz naturel, et ce tous les six mois, du 1^{er} janvier 1981 au 1^{er} juillet 1983.

Nous avons évalué ces hypothèses à la lumière d'un modèle économique qui permet de mesurer les bénéfices nets tirés de l'exploitation antérieure et éventuelle des dépôts de gaz naturel et de pétrole (y compris des sables bitumineux) dans les provinces de l'Ouest. Les besoins énergétiques sont établis distinctement pour chaque région, suivant le prix de chaque source d'énergie primaire dans cette région. Les bénéfices nets pour les consommateurs (excédents) sont réalisés lorsque les prix de l'énergie qu'ils utilisent sont inférieurs aux cours mondiaux.

Les découvertes et l'exploitation futures de gisements de pétrole et de gaz ainsi que les soumissions présentées pour l'acquisition de terrains sont conçues de façon à correspondre au rapport prix à la tête du puits (taxes et redevances déduites)—coût marginal des réserves nouvelles. Les sociétés productrices réalisent lorsque les recettes tirées du pétrole et du gaz excèdent tous les frais d'exportation, l'amortissement réel, les taxes, les redevances et un gain normal (7,5% plus l'inflation) sur le capital investi. Les gouvernements réalisent des bénéfices nets lorsque les redevances, le paiement pour l'acquisition des terrains ainsi que les taxes dépassent les subventions versées et le rendement fiscal normal sur le capital investi dans d'autres industries.

Nous décrivons ces bénéfices nets comme des rendements ou des loyers économiques, pour insister sur le fait qu'il s'agit de gains, une fois tous les frais payés. Nous calculons les rendements économiques sur une base annuelle en tenant compte de leur valeur actuelle établie en dollars de la fin de 1980. Pour calculer la valeur actuelle de ces rendements, nous utilisons un taux d'escompte équivalent à 7,5% auquel s'ajoute le taux d'inflation que nous estimons à 8% pour un avenir indéterminé.

estimate the effects of various policies on the level of net oil imports as well as on the size and distribution of economic rents.

Using the Alberta July case as a benchmark, the federal budget measures introduced on October 28th, 1980, imply a substantial transfer of economic rents from the producing firms and the governments of the producing provinces to the federal government and to energy users. Figure 1 contains the flows of net economic rents for selected years, and shows how the transfer is especially great during the early 1980's. The relative positions of the producing firms and provinces can be seen to recover substantially by the end of the current decade. The dominating role of Alberta can be seen by the results in Table 4.2 of longer study, which show per capita economic rents in each of the three main producing provinces, in the two largest consuming provinces, for all Canadians and for all Canadians outside Alberta. In the Alberta case, the rents are \$120,000 per capita in present value for Albertans and \$10,300 for Canadians living outside Alberta. In the full budget case, the per capita rents in Alberta are \$94,000, compared to \$13,200 for Canadians living in other provinces. Thus the economic rents accruing to the average Albertan drop by \$18,000 in present value while the average Canadian outside Alberta gets an increase of \$3,000. These calculations take account of the amounts that accrue to residents of each province as provincial taxpayers, federal taxpayers, shareholders of oil and gas producing firms, and as direct and indirect users of energy.

Although total energy rents are slightly reduced by the budget, total Canadian rents are increased, because there is a transfer of net rents away from the producing firms, whose equity is two-thirds foreign-owned. The slight reduction of total rents comes about because some economically worthwhile deposits are rendered privately unprofitable by the lower after-tax wellhead prices, and because there is more waste of energy induced by the lower prices. The reductions in rents caused by lower supplies are relatively modest because the supply of conventional light crude oil is relatively limited. For natural gas, the supply is already in excess of likely Canadian needs and permitted exports until the end of the century or beyond.

The budget leads to a substantial reduction in drilling activity in the model. This has the effect of increasing net oil imports by about 50 thousand barrels a day in 1985. The aggregate impact is a \$25 billion reduction in total economic rents from crude oil, but only a \$1 billion reduction in Canadian rents from crude oil because about two-thirds of the lost producer rents accrue to foreign owners. On the natural gas side, however, total economic rents are increased by over \$15 billion despite the enormous increase in waste due to low prices, and total Canadian rents increase by over \$25 billion, as the slower pace

Puisque nous alignons les répercussions des prix énergétiques et des taxes afférentes à la fois sur l'offre et la demande énergétiques, nous pouvons évaluer les conséquences des divers programmes sur le niveau des importations nettes de pétrole de même que sur l'importance et la répartition des loyers économiques.

Élaborées à partir de la décision prise par l'Alberta en juillet, les mesures contenues dans le budget fédéral présenté le 28 octobre 1980 appellent un transfert important des loyers économiques des sociétés productrices et de leurs gouvernements au gouvernement fédéral et aux consommateurs. Le tableau I contient le volume des rendements économiques nets pour certaines années et montre que les transferts seront particulièrement importants au début des années 1980. La situation relative des sociétés productrices et des provinces, remarque-t-on, s'améliorera sensiblement à la fin de la présente décennie. Il est possible de se faire une idée du rôle dominant de l'Alberta suivant les résultats (voir tableau 4.2) d'une étude poussée sur les rendements économiques par habitant dans chacune des trois grandes provinces productrices, dans les deux plus grandes provinces consommatrices, pour les Canadiens dans l'ensemble et pour les Canadiens ne vivant pas en Alberta. Selon l'hypothèse de l'Alberta, les rendements sont de \$120 000 par tête selon la valeur actuelle pour les Albertains et de \$10 300 pour les Canadiens vivant à l'extérieur de l'Alberta. Selon l'hypothèse du budget, les rendements par habitant en Alberta sont de \$94 000 comparativement à \$13 200 pour les Canadiens vivant dans les autres provinces. Ainsi, les loyers économiques que touche l'Albertain moyen diminuent de \$18 000 d'après la valeur actuelle, alors que le Canadien moyen vivant à l'extérieur de l'Alberta encaisse une augmentation de \$3 000. Ces calculs tiennent compte des sommes qui reviennent aux résidents de chaque province à titre, notamment, de contribuables provinciaux ou fédéraux, d'actionnaires de sociétés productrices de pétrole et de gaz ainsi que de consommateurs directs et indirects d'énergie.

Même si les mesures budgétaires viennent légèrement réduire l'ensemble des rendements énergétiques, le total des rendements des Canadiens s'accroît en raison d'un transfert de rendements nets des sociétés productrices, dont les deux tiers de l'actif sont de souche étrangère. Cette légère réduction des rendements totaux est due au fait que certains gisements économiquement rentables sont dérentabilisés par le prix moindre à la tête du puits après déduction des taxes et par un plus grand gaspillage d'énergie suscité par des prix moins élevés. La baisse des rendements imputable à des réserves moindres est relativement modeste parce que l'approvisionnement en pétrole brut léger conventionnel est relativement limité. En ce qui a trait au gaz, l'offre dépasse déjà les besoins éventuels des Canadiens et assure des exportations jusqu'à la fin du siècle ou plus.

Le budget entraîne une réduction sensible des activités de forage, ce qui aura pour effet d'accroître les importations nettes de pétrole d'environ 50 000 barils par jour en 1985. La conséquence globale en sera une réduction de \$25 milliards de l'ensemble des rendements économiques tirés du pétrole brut, mais d'à peine \$1 milliard des rendements canadiens tirés du pétrole brut parce qu'environ deux tiers des rentes perdues pour le producteur appartiennent à des propriétaires étrangers. En ce qui a trait au gaz naturel, toutefois, le total des rendements économiques s'accroîtra de plus de \$15 milliards malgré l'aug-

of drilling reduces the amount of shut-in capacity (for given export levels) and achieves a more economic matching of supply capacity with demand. The growth of natural gas demand is also higher under the budget, and this also raises economic rents by accelerating the production of shut-in reserves.

Alberta's unique dependence on oil and gas, relative to B.C. and Saskatchewan, whose residents (but not provincial governments) are almost unaffected by the budget, makes it quite natural that the main provincial response to the budget should have come from Alberta rather than by some concerted action of the producing provinces. Case 3 shows the effect of two responses announced by Premier Lougheed on October 30th, 1980: a phased-in 15 p. 100 production cutback for conventional oil, and a postponement of any new oil sands plants. The first 5 p. 100 of this proposed cutback went into effect on March 1, 1981. We have modelled an extreme form of these measures, involving a permanent 15 p. 100 production cutback (thus shutting in forever a cumulative production of some 1.4 billion barrels) and cancellation of all further oil sands plants. The results show that these sustained responses would be costly for all Canadians, but especially for residents of Alberta. Oil imports in 1985 are 100 thousand barrels per day higher than under the budget, and federal taxpayers and energy users must foot the bill for the additional oil imports. In the late 1980's the gap widens further in the absence of new oil sands plants. But the main costs of these Alberta responses are borne by Albertans, as the current and tax and royalty arrangements on synthetic oil plants leave no net benefits to federal taxpayers even at the reference price of \$38 per barrel (in 1980 terms). It is apparent from the case 3 results that the budget plus the Alberta responses produces a situation that is, for the average Canadian, and for the average Albertan, substantially worse than under the budget or under the Alberta case. Thus there seems ample need and scope for political and economic compromise.

There are obviously many potential compromises that would be preferable to the existing state of affairs. In our search for a likely candidate, we bore in mind the key political and economic impacts of the wellhead price. Our compromise consists entirely of increases in the wellhead prices. We altered these prices so as to soften what would otherwise be a very sharp reduction in producer returns during the first half of the 1980's. Under the budget, the wellhead price for natural gas does not increase at all in 1981, and in fact is likely to be reduced by the tax applied to exports, and by the effect of the 8 p. 100 revenue tax. Under the federal proposals, the crude oil price is to increase by \$2 per barrel per year until the end of 1983, with matching increases for gas only in 1982 and 1983. In our case 4, we have modelled an additional \$2 per barrel per year for oil, with matching increases for natural gas, in 1981, 1982, and 1983. The post-1983 annual

mentation énorme du gaspillage, causée par l'imposition de prix peu élevés; en outre, l'ensemble des rendements canadiens augmentera de plus de \$25 milliards, le ralentissement des activités de forage amenuisant les possibilités d'exploitation, ce qui permettra un jumelage plus rentable de l'offre et de la demande. La croissance de la demande en gaz naturel est aussi plus élevée d'après l'hypothèse du budget, ce qui a pour effet d'accroître les rendements économiques tout en accélérant la mise en valeur des réserves non exploitées.

L'Alberta étant singulièrement tributaire du pétrole et du gaz, comparativement à la Colombie-Britannique et à la Saskatchewan dont les résidents, (au contraire des gouvernements provinciaux) ne sont presque pas touchés par le budget, il est naturel que la principale réaction des provinces au budget vienne de l'Alberta plutôt que des provinces productrices menant une action concertée. L'hypothèse numéro 3 fait état des conséquences des deux mesures annoncées par le premier Ministre Lougheed le 30 octobre 1980: une réduction graduelle de 15% de la production de pétrole conventionnel ainsi que le report de l'exploitation de nouveaux gisements de sables bitumineux. La première réduction de 15% est entrée en vigueur le 1^{er} mars 1981. Nous avons établi un modèle extrême de ces mesures, comprenant une réduction permanente de 15% de la production (stoppant ainsi pour toujours une production cumulative d'environ 1,4 milliard de barils) et l'annulation de tous les autres projets d'exploitation des sables bitumineux. Les résultats montrent que ces mesures seront coûteuses pour tous les Canadiens, mais surtout pour les Albertains. Le Canada importera en 1985 100 000 barils de pétrole par jour de plus que ce qu'est prévu dans l'hypothèse du budget, et les contribuables fédéraux ainsi que les consommateurs devront assumer le coût de ces importations supplémentaires. A la fin des années 80, l'écart va être plus marqué, en l'absence de nouvelles usines de traitement des sables bitumineux. Mais les principaux coûts des mesures prises par l'Alberta sont absorbés par les Albertains, vu que les ententes actuelles en matière d'impôts et de redevances concernant les usines de pétrole synthétique ne procurent aucun avantage net aux contribuables fédéraux, même pas au prix de référence de \$38 le baril (en dollars de 1980). Il est évident, à la lumière des conclusions de la troisième hypothèse, que doublé des mesures de l'Alberta, le budget met le Canadien et l'Albertain moyens dans une situation nettement moins favorable que si l'on s'en était tenu à l'hypothèse du budget ou à celle de l'Alberta. Cela démontre bien la nécessité et l'importance de faire des compromis politiques et économiques.

Il y a évidemment bien des compromis possibles qui offriraient plus d'avantages qu'il n'en découle de la situation actuelle. Comme solution idéale, nous avons pensé aux effets politiques et économiques clés que comporte le prix à la tête du puits. Le compromis que nous proposons consiste uniquement à augmenter les prix à la tête du puits. Nous avons changé ces prix de manière à atténuer ce qui aurait été autrement une réduction très marquée des revenus des producteurs dans la première moitié des années 80. Selon le budget, le prix à la tête du puits du gaz naturel n'augmente pas du tout en 1981, et sera même vraisemblablement réduit par la taxe appliquée aux exportations et par l'impôt de 8% sur les revenus. En vertu des propositions fédérales, le prix du baril de pétrole brut doit augmenter de \$2 par année jusqu'à la fin de 1983, des augmentations correspondantes pour le gaz n'étant prévues que

increases, already \$4.50 and later \$7.00 per barrel for oil with matching increases for natural gas, are left as they were in the budget. Total Canadian rents are slightly higher than under the budget without the Alberta responses, and \$50 billion higher than under the current impasse. The average Albertan would get economic rents of almost \$100,000 per capita, an increase of \$13,000 over case 3. The average Canadian outside Alberta is slightly worse off (in present value) than under case 2 without the Alberta responses, but \$1,100 better off than under case 3's current situation and \$2,800 better off than in the original Alberta case. There is also a bonus from increased self-sufficiency, as the higher prices to users and at the wellhead lead to 1985 oil imports that are 170,000 barrels per day less than in case 3. The extra income in the early 1980's also helps to cushion the rate of return to producers, which falls dramatically during the first years of cases 2 and 3, showing the full budget and the full budget plus the Alberta responses.

Another advantage of getting some further immediate price increases is that they reduce the incentive for potential oil producers to postpone development to await the large price increases promised by the budget for the late 1980's. The country as a whole is better off to produce the oil now rather than later if the expected world oil price is rising less fast than the rate of interest. For the producer, however, it is not the world price that counts but the domestic price, and the National Energy Program promises a 1990 wellhead price four times as high as that in mid-1980. This would produce a nominal annual rate of return of 15 p. 100 from holding back current production. Getting larger price increases in the early 1980's would reduce what might otherwise be a substantial incentive for producers to defer production, especially for secondary recovery and other sources with high operating costs.

We present the case 4 results as an example of the sort of mutually beneficial compromise that is available to permit a way out of the current stalemate. We choose not even to consider the possibility that the federal government would try to recover the case 2 results by attempting to get the Alberta responses ruled unconstitutional. We prefer a simpler and less divisive solution, such as that outlined in case 4. We would hope that positive solution of this sort would, by recognizing and accepting the vast energy wealth of Alberta, encourage Alberta to take a leading role in the design and implementation of a new system of interprovincial revenue-sharing to be applied in a

pour 1982 et 1983. Dans notre quatrième hypothèse, nous avons prévu une hausse additionnelle du prix du baril de pétrole de \$2 par année, et des hausses correspondantes du prix du gaz naturel en 1981 en 1982 et en 1983. Pour ce qui est des majorations annuelles après 1983, qui sont déjà de l'ordre de \$4.50 et qui atteindront éventuellement \$7 le baril de pétrole, en plus d'augmentations correspondantes pour le gaz naturel, la forme sous laquelle elles sont énoncées dans le budget n'est pas modifiée. Les loyers canadiens sont, dans l'ensemble, légèrement supérieurs à ce qui était prévu dans le budget, compte non tenu des mesures prises par l'Alberta, et de \$50 milliards supérieurs à ce qu'ils sont dans les circonstances actuelles. L'Albertain moyen toucherait des loyers économiques de près de \$100 000, soit \$13 000 de plus par rapport à la troisième hypothèse. Le Canadien moyen des provinces autres que l'Alberta est un peu moins favorisé (selon la valeur actuelle du dollar) que dans la deuxième hypothèse, abstraction faite des mesures adoptées par l'Alberta, mais se trouve à y gagner \$1 100 par rapport à la troisième hypothèse et par rapport à l'hypothèse formulée initialement par l'Alberta. Il y a aussi une compensation du fait d'une plus grande autosuffisance, étant donné que le relèvement des prix à la consommation et à la tête du puits réduira de 170 000 le nombre de barils de pétrole qui devraient être importés quotidiennement en 1985 aux termes de la troisième hypothèse. Les revenus additionnels touchés au début des années 80 aident également à amortir les effets de la chute marquée du taux de rendement des producteurs qui serait enregistrée au cours des premières années de mise en application des deuxième et troisième hypothèses, fondées respectivement sur l'adoption du budget global et du budget global plus les mesures prises par l'Alberta.

L'imposition d'autres hausses immédiates des prix comporte un autre avantage, en ce sens qu'elle n'encouragera pas les producteurs éventuels de pétrole à surseoir à la mise en valeur de leurs ressources en attendant les fortes augmentations des prix prévues dans le budget pour la fin des années 80. Le pays dans son ensemble aura avantage à produire du pétrole dès maintenant si le prix mondial du pétrole augmente moins rapidement que le taux d'intérêt. Pour le producteur, cependant, ce n'est pas le prix mondial qui compte, mais le prix canadien, et selon le Programme énergétique national, le prix à la tête du puits en 1990 devrait être quatre fois plus élevé que celui qui aura été payé au milieu des années 80. Le fait de freiner la production actuelle amènerait un taux de rendement annuel nominal de 15 p. 100. L'imposition d'augmentations plus fortes des prix au début des années 80 contribuerait substantiellement à décourager les producteurs de retarder leur production, spécialement en ce qui concerne la récupération secondaire et les autres méthodes de récupération dont les coûts sont élevés.

Nous présentons les conclusions de la quatrième hypothèse pour illustrer le genre de compromis mutuellement avantageux qui permettrait de nous sortir de l'impasse actuelle. Nous avons décidé de ne même pas considérer la possibilité que le gouvernement fédéral opte en faveur de la deuxième hypothèse et tente d'obtenir un jugement qui déclarerait inconstitutionnelles les dispositions prises par l'Alberta. Nous préférons une solution plus simple et plus conciliante comme celle énoncée dans la quatrième hypothèse. Nous osons croire qu'une solution positive comme celle-là, fondée sur la reconnaissance et l'acceptation des vastes richesses énergétiques de l'Alberta, encoura-

symmetric way to all provincial revenues. In response, Ottawa could find some scope for modification of minor features of the budget, without substantial revenue loss.

The Fiscal Equalization System in the Energy Crisis

In the previous section we have shown how various pricing and taxation proposals influence energy supply, energy demand, and the distribution of energy revenues. The purpose of this and the following sections is to introduce a new element, the fiscal equalization system. Two aspects of this system are linked to energy pricing, revenue sharing, and constitutional reform. First, the federal government proposes to transform the system from being a revocable government policy (permitted by Sections 91.3 and 93a) to being an entrenched right of the provinces explicitly called for by a new Bill of Rights within the Constitution. This equalization would become less federal power or right than an obligation, function or duty.

Second, the present procedure for determining the equalization payment to each province is influenced in an exaggerated way by differences between the energy revenues of the different provinces. We first describe the system then its sensitivity, then a number of recommendations for reducing its vulnerability to variations in gas and oil revenues.

DESCRIPTION

Canadians are vaguely aware, if only from last year's discussions of the extent of Quebec's fiscal independence from the rest of Canada, that there are systems of annual payments or grants, from Ottawa treasury to the provincial governments (there are also specific financial arrangements which help one province or region more than others, but we ignore them here). These general grants are nowadays of three main types.

First there are "subsidies" called for by the BNA Act, (Section 118) as part of the general financial settlement when public assets and debts were split up between national and provincial levels of government. These subsidies continue but are nowadays not of financial importance.

Second, there are the "established programs" (hospital insurance, medicare and post-secondary education) transfers, as well as other special-purpose grants or transfers such as those for sharing the cost of welfare. These payments were formerly conditional and called for provincial matching, but are now, generally, only loosely linked to the objective of the original program. Almost two-thirds of all federal contributions to

gerait celle-ci à assumer un rôle de dirigeant dans l'élaboration et la mise en œuvre d'un nouveau système de partage interprovincial des revenus qui s'appliquerait uniformément à toutes les recettes provinciales. En contrepartie, Ottawa pourrait y trouver une certaine place pour modifier des éléments mineurs du budget, sans qu'il n'en résulte de pertes substantielles de revenus.

Le système de péréquation fiscale et la crise énergétique

Dans la section précédente, nous avons montré comment diverses mesures de tarification et d'imposition influent sur l'offre et la demande en matière d'énergie et sur la répartition des revenus provenant des ressources énergétiques. Le but de la présente section et de celles qui suivent est de présenter un nouvel élément: le système de péréquation fiscale. Deux éléments de ce système sont liés à l'établissement des prix de l'énergie, au partage des revenus et à la réforme constitutionnelle. D'abord, le gouvernement fédéral propose une modification en profondeur. Le système qui est présentement le fait d'une politique gouvernementale révocable (autorisée en vertu du par. 91.3 et de l'alinéa 93 a) constituerait un droit des provinces prévu explicitement dans une nouvelle charte des droits insérée dans la Constitution. En conséquence, le système de péréquation serait moins un pouvoir ou un droit qu'une obligation, une fonction ou un devoir du gouvernement fédéral.

Deuxièmement, le procédé qui sert actuellement à établir les paiements de péréquation versés à chaque province repose dans une trop large mesure sur les écarts qui existent entre les revenus énergétiques des diverses provinces. Nous allons d'abord décrire le système, puis son efficacité, et nous ferons ensuite un certain nombre de recommandations pour le rendre moins sensible aux variations des revenus pétroliers et gaziers.

DESCRIPTION

Les Canadiens sont vaguement au courant, ne serait-ce que par suite des discussions qui ont eu lieu l'an dernier relativement au degré d'indépendance fiscale du Québec par rapport au reste du Canada, qu'il existe des systèmes de paiements ou de subventions annuels versés par le Trésor fédéral aux gouvernements provinciaux (il existe également des arrangements financiers particuliers qui favorisent une province ou une région plus que les autres, mais nous n'en parlerons pas ici). Actuellement, les subventions générales sont de trois ordres principaux.

Premièrement, il y a les subventions aux provinces prévues dans l'Acte de l'Amérique du Nord britannique (article 118), qui font partie de l'accord financier général qui est intervenu quand les éléments d'actif et de passif ont été répartis entre le gouvernement central et les provinces. Ces subventions existent toujours, mais leur importance financière est aujourd'hui négligeable.

Deuxièmement, il y a les transferts de fonds qui sont opérés dans le cadre des «programmes établis» (l'assurance-hospitalisation, l'assurance médicale et l'éducation postsecondaire), ainsi que d'autres subventions ou transferts destinés à des fins spéciales comme le partage des coûts du bien-être. Ces paiements étaient déjà conditionnels, et les contributions provinciales devaient être appariées à celles du gouvernement fédéral,

other governments fall in the special-purpose Established Programs Financing category.

Third, there are "equalization" general-purpose grants, making up the other one-third of federal-provincial payments. As will be seen, the equalization system pays to the poorer provinces which raise revenue from each provincial tax to what they would obtain if their taxpayers had the same tax-paying capacity as those in the wealthier provinces.

In the latest *Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act* (effective 1977 to 1982) the formula for calculating each province's equalization payments is based on 29 different provincial revenue sources, including provincial shares of income and corporation taxes, various sales and fees, nine sources of revenue from natural resources (mostly proprietary revenues from Crown lands) and a miscellany of charges, profits and revenues.

For each of these revenue sources a base is chosen to represent, as closely as possible, the actual base of that revenue source. Total revenue for all provinces from that source is then divided by the nationwide aggregate base to arrive at a "national average provincial revenue rate"—i.e., the hypothetical rate which, when applied to the nationwide base, would yield the actual nationwide revenue for that source. This hypothetical rate is then applied to the actual base in a particular province, and the resulting hypothetical yield is divided by the province's population to obtain the hypothetical per capita yield of that source at the national average rate. The difference between the province's hypothetical per capita yield and the actual nationwide average per capita yield is then multiplied by the province's population to obtain the equalization payment due to or from the province with respect to that revenue source.

The procedure is then followed for each of the other 28 revenue sources, to obtain at last 29 equalization payments due to or from each province. The total equalization for each province is the algebraic sum of these 29 amounts, some positive, some negative.

More simply, the equalization payment to each province from each source can be obtained directly from percentage shares. Each province is entitled to the (total nationwide collection of revenue from each base) \times (the difference between its percentage share of the national base and its percentage share of the national population).

A single total equalization payment is made to each province whose net entitlement is positive. In recent years, Alberta and British Columbia have been well into the negative category, Ontario and Saskatchewan have hovered near the boundary, while Manitoba, Quebec, and the four Atlantic provinces have been continuously in receipt of equalization payments.

mais aujourd'hui on a un peu perdu de vue les objectifs du programme original. Près des deux-tiers de toutes les contributions fédérales versées à d'autres gouvernements se rangent dans la catégorie du financement des programmes établis à des fins spéciales.

Troisièmement, il y a des subventions générales de péréquation qui constituent le dernier tiers des paiements versés aux provinces par le gouvernement fédéral. Comme on le verra plus loin, le système de péréquation permet aux provinces les plus pauvres qui tirent leurs revenus des impôts provinciaux d'avoir les recettes qui leur reviendraient si leurs contribuables avaient le même potentiel fiscal que ceux des provinces plus riches.

Dans les dernières lois sur les arrangements fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur les programmes établis (en vigueur de 1977 à 1982), la formule de calcul des paiements de péréquation de chaque province est conçue en fonction de 29 différentes sources de revenu provinciales, y compris la part provinciale de revenu et les impôts des sociétés, diverses ventes et droits, neuf sources de revenu provenant de richesses naturelles (la plupart étant des revenus de propriété reliés à des terres de la Couronne) ainsi que divers droits, profits et revenus.

Pour chacune des sources de revenu, on choisit une base qui représente dans la mesure du possible la base réelle. L'ensemble des revenus de toutes les provinces provenant de cette source est ensuite divisé par le total national, et on en arrive à une moyenne nationale du taux de revenu provincial, c'est-à-dire au taux hypothétique qui, s'il était appliqué à la base nationale, permettrait d'établir les revenus réels du pays tirés de cette source. Ce taux hypothétique est ensuite appliqué à la base réelle dans une province particulière, et le résultat hypothétique que l'on obtient est divisé par la population de la province, ce qui donne le rendement hypothétique de cette source de revenu par habitant, selon le taux moyen national. La différence entre le rendement hypothétique de la province par habitant et la moyenne nationale réelle est ensuite multipliée par la population de la province, ce qui permet d'établir le paiement de péréquation dû à la province ou exigible de celle-ci par rapport à cette source de revenu.

Ce procédé est appliqué à chacune des 28 autres sources de revenu, de manière à établir enfin les 29 paiements de péréquation devant être versés aux provinces ou effectués par celles-ci. Le montant global de péréquation pour chaque province est la somme algébrique de ces 29 montants qui peut donner un solde positif ou négatif.

Selon une formule plus simple, le paiement de péréquation de chaque province par rapport à chaque source de revenu peut être établi directement en fonction des rapports procentuels. Chaque province a droit (à l'ensemble des revenus du pays pour chaque base) \times (la différence entre sa part procentuelle de la base nationale et sa part procentuelle de la population nationale).

Un seul paiement global de péréquation est versé à chaque province qui affiche un solde positif. Dans les dernières années, l'Alberta et la Colombie-Britannique ont présenté un solde absolument négatif, l'Ontario et la Saskatchewan, un compte à peu près nul, alors que le Manitoba, le Québec et les quatre provinces de l'Atlantique ont constamment reçu des paiements de péréquation.

SENSITIVITY OF EQUALIZATION PAYMENTS

As the simplified method of calculation suggests, the tax rate charged, or the tax effort put forth by the recipient provinces, does not much affect the amounts the small recipients receive. What does matter is the distribution of the population and the tax base among the provinces, and the tax rates levied by the provinces with a large base per capita.³ For example, the amount paid to any recipient province will increase with greater interprovincial diversity of revenue powers, of population, and of "tax-paying capacity" for each base.

Diversity precisely describes the situation among the energy group of natural-resource revenues. Alberta has a relatively small population, a large production base, and rights to most of the provincial oil revenue collected throughout Canada. Consequently, almost all other provinces, including even British Columbia, gain an equalization entitlement for Crown oil revenues because of the gap between their per-capita Crown oil base and that of Alberta. The more oil Alberta produces, and the more revenue she skims off, the more will be the entitlement under this Crown-oil heading of all the provinces. In particular, the higher the well-head price of Alberta oil, the greater the equalization grant Ottawa must pay to other provinces.

The dramatic and uneven effects of oil and gas revenues on the distribution and financing of equalization payments are shown in Table 1, the four cases are the same as those analyzed earlier in the paper. The province-by-province results show the net impact of oil-and-gas-related equalization payments and the federal taxes required to finance them. The net gainers from equalization are naturally the residents of the recipient provinces: Manitoba, Quebec, and the Atlantic provinces. If we compare case 1 with case 2, we can see the striking effect of the higher provincial revenues in case 1 triggering equalization payments that are largely financed by residents of Ontario and British Columbia. Total equalization payments are higher by a present value of twelve billion dollars (as shown by the figures in the "federal government" column), of which only \$1.4 billion comes from Alberta residents and corporations, and none of which comes from the Alberta government.

It should be emphasized that Crown oil revenues are not equalized by any sort of interprovincial sharing arrangement.

³ The working of the equalization system has been most thoroughly described and discussed by Douglas Clark and Thomas J. Courchene. See their contributions to A. D. Scott, ed. *Natural Resource Revenues: A Test of Federation*, Vancouver, VBC Press, pp. 108-112 and see also Clark in *Fiscal Need and Revenue Equalization*, Toronto, Tax Foundation, 1969; and numerous other papers by both experts. The account in the text is condensed from a few paragraphs in *The National Finances*, Toronto, Canadian Tax Foundation, 1979, Chapter 10.

EFFICACITÉ DES PAIEMENTS DE PÉRÉQUATION

Comme la méthode de calcul simplifiée le montre, le taux d'imposition exigé ou l'effort fiscal accompli par les provinces bénéficiaires n'influe pas tellement sur les montants que reçoivent les petits bénéficiaires. Ce qui importe, c'est la distribution de la population et de l'assiette fiscale entre les provinces, et les taux d'impôt des provinces qui ont une large assiette fiscale par habitant⁽³⁾. Par exemple, le montant versé à une province augmentera au prorata de la diversité entre les provinces sur le plan du potentiel de gain, de la population et du potentiel fiscal des contribuables selon chaque base.

La diversité décrit précisément ce qui se produit dans le cas des revenus tirés des richesses naturelles dans le groupe énergétique. L'Alberta a une population relativement faible, une large base de production et des droits sur la plupart des revenus pétroliers des provinces dans l'ensemble du Canada. En conséquence, presque toutes les autres provinces, y compris la Colombie-Britannique même, ont droit à un paiement de péréquation en ce qui concerne les revenus pétroliers de la Couronne en raison de l'écart entre leur base de revenu par habitant et celle de l'Alberta. Dans la mesure où l'Alberta produira plus de pétrole et qu'elle en tirera plus de revenus, toutes les provinces auront droit à un plus gros paiement de péréquation à ce chapitre. En particulier, dans la mesure où le prix du pétrole albertain à la tête du puits sera élevé, les paiements de péréquation que devra verser Ottawa aux autres provinces seront plus considérables.

Le tableau 1 fait ressortir les conséquences dramatiques et inégales des recettes pétrolières sur la répartition et le financement des paiements de péréquation. Les quatre cas sont analogues à ceux analysés auparavant dans ce document. Les résultats par province dénotent l'effet des paiements de péréquation relatifs au pétrole et au gaz naturel et des impôts fédéraux nécessaires pour financer ces paiements. Ceux qui tirent profit de la péréquation sont naturellement les habitants de la province recevant les paiements, soit le Manitoba, le Québec et les provinces atlantiques. Si nous comparons le cas n° 1 au cas n° 2, nous pouvons nous rendre compte de l'effet saisissant des recettes provinciales plus élevées dans le cas n° 1. Elles entraînent des paiements de péréquation qui, dans une très grande mesure sont financés par les habitants de l'Ontario et de la Colombie-Britannique. En dollars actuels, les paiements de péréquation totaux dépassent les \$12 milliards (comme le démontrent les chiffres à la colonne «gouvernement fédéral»). De ce montant, uniquement \$1.4 milliard proviennent des Albertains et des sociétés de cette province, tandis que le gouvernement albertain ne verse absolument rien.

Il faudrait souligner que les recettes pétrolières de l'État ne font pas l'objet d'aucune péréquation par quelque accord de

3. Les rouages du système de péréquation ont été décrits et étudiés en détail par Douglas Clark et Thomas J. Courchene. Voir ce qu'ils ont écrit dans *Natural Resource Revenues: A Test of Federation* de A. D. Scott, Vancouver, UBC Press, pp. 108 à 112, et aussi l'étude de Clark intitulée *Fiscal Need and Revenue Equalization*, Toronto, Association canadienne d'études fiscales, 1969, de même que plusieurs autres ouvrages publiés par ces deux spécialistes. Les faits rapportés ici sont tirés de quelques paragraphes du *The National Finances*, Toronto, Association canadienne d'études fiscales, 1979, chapitre 10.

Far from it. The entire equalization scheme, for resources charges and every other type of provincial revenue, is financed by the federal government in the same way as all other government expenditures: from federal taxation and debt.

Thus the equalization system seems to be acquiring a new purpose. Originally its function was to obtain the same standard of provincial services (financed by provincial revenues plus grants) for citizens in every part of the country. Population in provinces where tax resources were inadequate to finance the expenditures of the average province were subsidized by the equalization system to bridge the revenue gap.

But the provincial average for Canada is now so heavily dominated by Alberta and Saskatchewan for oil, and by Alberta and British Columbia for gas, that the equalization system in its simplest outlines merely burdens the average federal taxpayer, anywhere, to compensate the other seven provinces for having little or no gas or oil. The modest aim for equalizing provincial services is lost in the glare of the attempt to bring the other provinces closer to the energy revenue of the western provinces.

This problem has been noticed, of course, and the 1977 modifications have already constrained the attractive simplicity of the equalization procedure to prevent the attempt to equalize oil and gas revenues from exhausting the federal purse. The most important modification has been that all natural-resource revenues are cut by 50 per cent before they enter the equalization calculations for entitlements to claimant provinces. (This modification has been accounted for in the calculation of the cost of federal equalization in the results shown in Table 1). Another (also accounted for in our calculations) is that, regardless of her position in the equalization orderings, Ontario is not to become a recipient province unless her per capita personal income falls below the Canadian average.

These two major modifications may seem reasonable enough as *ad hoc* measures to plug the drain of equalization money in a needless attempt to give to every province Alberta's fiscal and proprietary advantages as an oil and gas producer. But they are nevertheless to be regretted.

A minor source of regret is quantitative. Why cut to 50 per cent? The removal of one-half of energy (indeed *all* natural resource) revenues from equalization is little better than a random expedient for saving a procedure. Even if it were a suitable expedient when prices and production are high, will one-half be a suitable number under other circumstances? If it is right for energy, is it correct for forest resources? Should the same modification be used when new resource revenues are found in Alberta as when they are found in Ontario (where the

partage que ce soit entre les provinces: loin delà. Qu'il s'agisse de droits sur l'exploitation des ressources ou de tout autre genre de recettes provinciales, le régime de péréquation est financé par le gouvernement de la même façon que pour toutes les autres dépenses gouvernementales c'est-à-dire, grâce aux recettes fiscales et titres de dette du gouvernement fédéral.

Le régime de péréquation semble se donner un nouvel objectif. Au départ, ce régime permettait d'assurer la même qualité de services provinciaux pour tous les citoyens; ces services étant financés par les recettes provinciales ainsi que les subventions. Afin de combler les écarts, le régime de péréquation permettait de subventionner les provinces où les recettes fiscales ne permettraient pas de financer les dépenses d'une province moyenne.

Cependant, l'Alberta et la Saskatchewan, provinces productrices de pétrole, ainsi que l'Alberta et la Colombie-Britannique, provinces productrices de gaz naturel, exercent actuellement une influence tellement forte sur la moyenne provinciale que le régime de péréquation, même dans sa forme la plus simple, a pour seul effet de surcharger le contribuable fédéral moyen afin de verser des paiements aux sept autres provinces qui ont peu ou pas de pétrole ou de gaz naturel. Le modeste objectif, qui consistait à égaliser les services provinciaux, s'estompe derrière un effort pour aider les autres provinces à obtenir des revenus comparables aux recettes énergétiques des provinces de l'Ouest.

Ce problème a naturellement été signalé et les modifications de 1977 ont déjà compliqué ce processus simple et séduisant; mais il fallait empêcher que les efforts de péréquation des recettes pétrolières n'épuisent le trésor fédéral. La modification la plus importante a été de diviser par deux toutes les recettes tirées des ressources naturelles avant de faire les calculs de péréquation et d'établir les paiements à verser aux provinces requérantes. (On a tenu compte de cette modification lors du calcul du coût de la péréquation fédérale au tableau 1). Il y a une autre modification dont nous avons tenu compte dans notre calcul: quelle que soit sa position en matière de péréquation, l'Ontario ne deviendra pas une province bénéficiaire, sauf si les revenus personnels par habitant sont inférieurs à la moyenne canadienne.

Ces deux principales modifications peuvent sembler être des expédients sensés permettant de mettre fin à l'hémorragie des paiements de péréquation et ce, dans une vaine tentative pour donner à chaque province les avantages dont l'Alberta, en sa qualité de province productrice de pétrole et de gaz naturel, jouit en matière de fiscalité et de propriété. En fait, ce sont des modifications regrettables.

Une difficulté mineure est d'ordre quantitatif. Pourquoi imposer une réduction de 50%? Soustraire à la péréquation la moitié des recettes tirées des ressources énergétiques (et en fait de toutes les ressources naturelles) n'est guère mieux qu'un expédient choisi au hasard afin de tenir un régime à flot. Même si cet expédient était approprié lorsque les prix et le rythme de production étaient élevés, la moitié constituera-t-elle un pourcentage suffisant en d'autres circonstances? Si ce pourcentage vaut pour les ressources énergétiques, faudrait-il l'appliquer aux

large population might make an enormous difference in the expense of equalization), or Newfoundland.⁴

A more serious defect is philosophical. What is the aim of a procedure that deletes certain important revenues from equalization? Why, when it was once appropriate to attempt to raise all provincial services to those in the central province, did it later become inappropriate to attempt to match the standard in Alberta? Presumably the answer has to do with what is being equalized. It appeals to citizens and taxpayers to attempt to compensate Nova Scotia for the undeniable fact that its taxpayers have lower earning and taxpaying powers than their brothers in Ontario; but it does not make sense to make amends to Nova Scotians for not having struck oil.

This way of putting the question about the natural-resource-revenue modification to the equalization system may suggest our answer. Equalization of revenues when effort is about the same (as with the equalization of income and even sales taxes) is ethically different from equalizing the revenues from natural resources, where, in extreme cases, no effort may be required at all. The first seems to depend on a reasonable desire that people doing somewhat the same things should obtain the same governmental services wherever they live; but the second may require as justification that unlucky people doing nothing, should obtain the same governmental standards as more fortunate citizens elsewhere who also do nothing. This rather drastic way of putting it recalls the ethical distinction between earned and unearned incomes. Taxpayers of most revenues in the provincial list have sacrificed or worked for their incomes and government services. A common ethical belief is that they should be treated better by the tax collector than those with equal incomes whose income are "unearned". This distinction is not widely applied in economic analysis; except that "unearned" income is often income in excess of what is needed to obtain the performance of a certain service. When it is, it is referred to as rent, and its existence forms one basis for the suggestion in the following section.

Sharing: A revision of the Equalization System

We shall suggest below some important changes to the equalization system. Although they are inspired more by the problems of energy and resource revenues than by a zeal to

ressources forestières? Faudrait-il utiliser la même modification si, comme en Alberta, de nouvelles recettes sont tirées du secteur des ressources en Ontario (où la forte population peut entraîner une différence énorme en matière de péréquation) ou à Terre-Neuve?⁴

Il y a une lacune plus sérieuse qui tient aux principes. Quel est l'objectif d'un mécanisme qui soustrait certaines recettes importantes à la péréquation? Pourquoi était-il inacceptable d'essayer d'en arriver au niveau de l'Alberta tandis qu'auparavant il avait été admis d'essayer de faire en sorte que la qualité de tous les services provinciaux soit égale à celle des provinces centrales? Ce qui fait l'objet de péréquation constitue probablement un aspect de la réponse. Les citoyens et les contribuables trouvent normal d'essayer d'indemniser la Nouvelle-Écosse en raison du fait indéniable que ses contribuables ont une capacité de gains et des facultés contributrices inférieures à celles des contribuables ontariens; mais il est insensé de dédommager les contribuables de la Nouvelle-Écosse parce qu'elle n'a pas de pétrole.

En posant ainsi la question en ce qui concerne la modification au régime de péréquation portant sur les revenus tirés des ressources naturelles, nous laissons entrevoir notre réponse. Lorsque les efforts sont à peu près les mêmes comme dans le cas de la péréquation de l'impôt sur le revenu et même des taxes de vente), la situation est foncièrement différente de celle où, à la limite, il n'y a aucun effort à consentir, comme pour les recettes tirées des ressources naturelles. Dans le premier cas, on souhaite, raisonnablement que les Canadiens faisant pratiquement les mêmes choses obtiennent les mêmes services gouvernementaux, quelle que soit leur province de résidence; cependant, dans le deuxième cas, il faudrait peut-être justifier le fait que les malchanceux, ne faisant rien, doivent obtenir les mêmes services gouvernementaux que les citoyens plus fortunés, qui ne font rien eux non plus. Cette façon plutôt brutale d'expliquer les choses fait songer à la distinction entre revenus mérités et revenus non mérités. La plupart des contribuables des provinces ont mérité leurs revenus et travaillé pour gagner leur salaires et obtenir les services gouvernementaux. On croit généralement qu'ils doivent être mieux traités sur le plan de la fiscalité que ceux dont les revenus sont comparables mais n'ont pas été mérités. Cette distinction ne s'applique pas systématiquement dans une analyse économique; il faut cependant tenir compte du fait que le revenu «non mérité» est souvent supérieur à ce dont on a besoin pour obtenir un certain service. Dans ce cas-là, il s'agit d'une rente qui constitue un aspect fondamental de la proposition du chapitre suivant.

Le partage: révision du régime de péréquation

Nous proposerons dans les lignes qui suivent certains changements importants au régime de péréquation. Même si notre motivation tient davantage aux problèmes découlant des reve-

⁴ Where, as T. Courchene has suggested, resource revenue equalization can have very queer incentive effects. These effects arise when revenue from a new resource discovery is a have-not province can be less remunerative than equalization for deficiencies below the Alberta level.

4. Comme l'a dit T. Courchene, la péréquation des recettes tirées des ressources naturelles peuvent avoir des effets incitatifs très singuliers. Ces effets surviennent lorsque les recettes provenant de la découverte de nouvelles ressources dans une province démunie peuvent se révéler moins avantageuses que les paiements de péréquation versés pour compenser une différence de revenus avec l'Alberta.

change the whole equalization concept of interprovincial sharing and redistribution, our suggestions must also be examined in the context of the current system.

Merits of the Equalization System

The advantages of the present system can best be seen when two of its goals are kept in mind. One is to remedy "vertical" flaws in the federal system. These arise when revenue sources are badly distributed between the levels of government. Then the functions and services assigned to one level of government—usually, the central government—are well-financed, but the functions and services assigned to others—are well-financed, but the functions and services assigned to others—province and cities—are ill-financed. A desire to correct such "vertical" imbalance lies behind many proposals for sharing federal taxes, or for permanently re-assigning some provincial functions, or their financing, to Ottawa. The equalization scheme does not accomplish vertical redistribution very well, for it shares revenues only with the poorer provinces selected by the equalization formula.

The second goal is to remedy "horizontal" imbalances in the fiscal system. The results of these imbalances have been implicitly described in the previous sub-section: the difficulty of providing provincial and municipal services at a national average standard because poor provinces have less fertile revenue sources than wealthier provinces. The equalization system, by sharing federal payments among the provinces in a certain way, does to some extent overcome horizontal fiscal imbalance.

In addition to offering a solution to the problems posed by these two types of imbalance, equalization has other virtues. As the description may have suggested, it has been kept simple, until recently uncluttered by add-on features. Although most voters do not know about the formula, it is certainly not impossible to explain it in a way that makes it sound like an attractive aspect of federal-provincial relations.

Another attraction is that the formula does work, however badly, to spread around the country the energy-crisis gains to particular regions. True, it does not literally take these localized gains and broadcast them to all provinces. But (as discussed in the previous sub-section) some provincial governments do tend to wind up with grants that fill the gap between their revenue sources and those of the energy trio: Alberta, British Columbia and Saskatchewan.

Commentators of all political persuasions are, generally in favour of any system which attempts to do all these things. For this reason most proposed reforms (while perhaps involving substantial inter-regional redistribution of revenues) have been limited by their authors to what the ordinary citizen-taxpayer might regard as minor alterations. This moderation of the

nus tirés des sources énergétiques et des ressources naturelles qu'à la volonté de modifier ce concept de partage et de redistribution entre les provinces, il faut cependant examiner nos propositions en tenant compte du régime actuel.

Avantages du régime de péréquation

On peut mieux comprendre les avantages du régime actuel si l'on tient compte de deux de ses objectifs. Le premier est de corriger les erreurs «verticales» du régime fédéral, qui se produisent lorsque les sources de revenu sont mal distribuées entre les niveaux de gouvernement. Un échelon de gouvernement, habituellement le gouvernement central, est pourvu des moyens financiers appropriés pour les fonctions et les services qui lui sont assignés, mais les autres échelons, soit les provinces et les villes, manquent de moyens financiers pour s'acquitter de leurs fonctions et assurer leurs services. Bon nombre de propositions en vue de soit partager les impôts fédéraux, soit céder d'une façon permanente à Ottawa certaines fonctions provinciales ou moyens financiers dénotent un certain désir de corriger ce déséquilibre «vertical». Le régime de péréquation ne permet pas de faire cette redistribution verticale d'une façon appropriée, car il permet de partager les revenus uniquement parmi les provinces les plus pauvres qui sont choisies selon la formule de péréquation.

Le second objectif est de corriger les déséquilibres «horizontal» du régime fiscal. Le sous-chapitre précédent a décrit implicitement les conséquences de ces inégalités: il est difficile d'offrir des services provinciaux et municipaux d'une qualité égale à la moyenne nationale, parce que les provinces pauvres ont moins de sources de revenu que les provinces riches. En partageant les paiements fédéraux entre les provinces d'une certaine façon, le régime de péréquation permet de combler dans une certaine mesure ce déséquilibre fiscal horizontal.

La péréquation offre donc une solution aux problèmes que posent ces deux genres de déséquilibre, mais elle a d'autres avantages. Comme vous l'avez peut-être constaté dans notre description, la péréquation est demeurée un régime simple jusqu'à ce qu'on lui greffe divers mécanismes. Même si la plupart des électeurs ne connaissent pas la formule, il est certainement possible de l'expliquer de façon à en faire un aspect attrayant des relations fédérales-provinciales.

Un autre aspect intéressant est que en cette époque de crise énergétique, cette formule permet de répartir, d'une façon inappropriée cependant, les recettes énergétiques dans des régions particulières. Il est vrai que ce régime ne permet pas vraiment de répartir toutes ces recettes entre toutes les provinces. Cependant, comme il en a été question dans les paragraphes précédents, certains gouvernements provinciaux obtiennent des subventions qui leur permettent de combler l'écart entre leurs sources de revenu et celles des trois provinces productrices d'énergie: l'Alberta, la Colombie-Britannique et la Saskatchewan.

En règle générale, les commentateurs de toutes les tendances politiques sont en faveur d'un régime qui tente de régler toutes ces questions. C'est pour cette raison que, même si elles prévoyaient une redistribution importante des revenus parmi les régions, la plupart des modifications proposées ont été ramenées par leurs auteurs à des dimensions que le contribuable

proposals is doubtless also a recognition of the divisive and unhappy eighty years already required to arrive at today's equalization solution to vertical and horizontal imbalance. Not surprisingly, it is often argued that we should now let well enough alone. But because it is proposed to entrench the principles of the system in the constitution, we ought to be assured that the broad advantages sketched above are being achieved in an economical and fair manner.

Criticisms

There are many criticisms of the current equalization system. Among the most extreme is that the Canadian federation is so loose that horizontal imbalance should be ignored. This amounts to arguing for a sort of ethical Balkanization, where citizens in each region are left to struggle for themselves.

It is also argued that citizens of poorer regions should not be subsidized either through their governments or directly. Instead, they should be encouraged to migrate to where their earnings would be higher. It can be shown that this criticism does not apply in the case of economic rents, which if not redistributed can provide an incentive to migrate that exceeds the value of the migration to society as a whole.

Another criticism has quite a different starting point. It has long been pivotal to western (especially British Columbian) contributions to federal-provincial and constitutional conferences. It is that the equalization scheme is not a fine enough instrument to deal with hardship and poverty throughout the country. Instead by entrusting equalization payments to funds spent in selected provinces, it eases the tax burden (or improves the standard of public services) of *rich and poor alike*, and in those provinces only. But it does nothing special for the poor living in the richer provinces. This criticism amounts to accepting some of the aims of equalization, but rejecting the means as unfair in general and probably ineffective in detail. A more constructive element in this attack is that Canada ought to strengthen its general redistributive system, perhaps introducing a negative income tax. In any case, a preferred system would make payments to individuals, not governments, according to this school of criticism.

A final influential criticism is directly linked to the oil and gas situation, and applies also to the inclusion in the equalization scheme of revenues from other exhaustible resources. It is argued that it is absurd to "redistribute" the provincial windfall gains of resource discoveries by the current equalization scheme. Why should federal income and corporation taxes, collected uniformly in rich and poor regions, from rich and poor taxpayers, be channelled to the poorer provincial governments simply because the overwhelming importance of energy revenues, mostly derived from resource rents, directly from the treasury of the taxing province to the treasury of the other provinces? The federal consolidated general fund and its

moyen pourrait juger modestes. On a procédé avec modération sans aucun doute parce qu'on reconnaît qu'il a fallu 80 ans de désaccord et de malheur pour permettre actuellement à la péréquation de régler les déséquilibres verticaux et horizontaux. Il n'est pas étonnant que l'on dise souvent qu'il vaudrait mieux laisser les choses comme elles sont. Cependant comme il est proposé d'inclure les principes du régime dans la Constitution, il faudrait nous garantir que les immenses avantages décrits dans les paragraphes précédents seront offerts d'une façon économique et équitable.

Critiques

Le régime de péréquation actuel fait l'objet de nombreuses critiques. Parmi les plus sévères, il y a celle selon laquelle les liens de la fédération canadienne sont tellement lâches qu'il faudrait oublier la question du déséquilibre horizontal, ce qui revient à proposer un genre de balkanisation, les citoyens de chaque région étant laissés à eux-mêmes.

Certains ont allégué également qu'il ne faudrait pas subventionner les citoyens des régions plus pauvres, ni par l'intermédiaire de leur gouvernement, ni directement. Il faudrait plutôt les encourager à s'installer là où leurs revenus seraient plus élevés. Il est possible de démontrer que cette critique ne s'applique pas dans le cas des rentes économiques qui, si elles ne sont pas redistribuées, peuvent trop stimuler la migration par rapport à la valeur que cette migration peut représenter pour la société.

Une autre critique découle d'une source différente. Elle est depuis longtemps un élément essentiel de la position des provinces de l'Ouest (Colombie-Britannique surtout), lors des conférences fédérales-provinciales et constitutionnelles. Elles soutiennent que le régime de péréquation n'est pas l'instrument approprié pour régler les problèmes de pauvreté au pays. Au contraire, en incluant les paiements de péréquation aux montants dépensés dans les provinces choisies, on allège le fardeau fiscal (ou on améliore la qualité des services publics) *des riches comme des pauvres*, mais uniquement dans les provinces choisies. Cette façon de procéder ne prévoit aucune solution spéciale pour les pauvres vivant dans les provinces plus riches. Ceux qui ont émis cette critique acceptent certains objectifs de la péréquation mais rejettent tout les moyens qui sont considérés injustes pris globalement et probablement inefficaces sur certains plans. Une critique plus constructive a également été avancée: le Canada devrait renforcer son système général de redistribution en prévoyant éventuellement un impôt négatif sur le revenu. De toute façon, la formule que l'on préférerait, selon cette école de pensée, serait de verser les paiements aux particuliers et non aux gouvernements.

Une dernière critique importante se rapporte directement à la question du pétrole et du gaz à la prise en compte, dans le système de péréquation, des recettes provenant d'autres ressources non renouvelables. On prétend qu'il est absurde de «redistribuer», au moyen du régime actuel de péréquation, les recettes inattendues que les provinces touchent grâce à la découverte de nouvelles ressources. Pourquoi l'impôt fédéral sur le revenu des particuliers et des sociétés, perçu également dans les régions riches et pauvres, des contribuables riches et pauvres, serait-il versé aux gouvernements provinciaux les plus pauvres, simplement à cause de l'importance extraordinaire que l'on accorde aux recettes tirées des ressources énergétiques dans la formule

dependence on income and corporation taxes need not enter the interprovincial redistribution at all.

In the scheme we outline below we attempt to respond to this latter pair of criticisms, with which we sympathise. We suggest how we might redistribute provincial revenues, especially resource revenues, without dragging in the federal government. And we also suggest how we might better make up for inter-regional differences in individual needs (horizontal imbalance) than by using the present clumsy system of payments to have-not provinces.

THE PROPOSAL

In what follows we present a new scheme to replace the present equalization system. Now is the time. If recent experience is any guide, the federal government's response to the continuing financial drain from equalization will be to cut it back. In particular, it will restrict still further the extent to which energy resources are included in the formula. This may reduce the drain, but it will do nothing to redistribute energy revenues.

We have a better idea. We propose that the provincial governments collectively establish an interprovincial revenue-sharing system. It would be under their own direction.

We prefer that all revenues should be shared; all twenty-nine revenue sources now in the federal equalization formula. It would be inappropriate, and totally unacceptable to Alberta, to confine such a system to oil and gas revenues. If it is to have any chance of acceptance by Alberta, it must at the very least apply to all energy revenues, indeed to all natural resource revenues. The list would include revenues from minerals, forestry, and particularly the potential hydro-electric revenues that most hydro-rich provinces do not bother to collect. Potential revenues from other untaxed resources might later be included. The system must give credit to Alberta for the sharing already under way in the form of sales of oil and gas to other Canadians at less than oil prices. This feature would reduce the immediate impact of the system on Alberta, and would give the governments and taxpayers of the oil-consuming provinces a greater stake in the potential revenues from increasing energy prices and encouraging efficient energy use.

Setting up the sharing system now, before oil and gas resources are depleted, would provide Alberta with long-run insurance akin to its own heritage fund. Alberta's contributed revenues would dominate in the first few years, but those from

de péréquation? Pourquoi ne pas redistribuer ces recettes, dont l'essentiel représente une rente, directement du Trésor de la province qui perçoit les taxes au Trésor des autres provinces? Ainsi, il ne serait pas nécessaire que le fonds consolidé fédéral, qui est tributaire de l'impôt sur le revenu des particuliers et des sociétés, intervienne dans le régime de redistribution entre les provinces.

Dans le régime que nous décrivons ci-dessous, nous tentons de tenir compte de ces dernières critiques fort compréhensibles. Nous proposons une formule de redistribuer des recettes des provinces, particulièrement celles qui proviennent des ressources, sans faire intervenir le gouvernement fédéral. Et nous présentons aussi des propositions qui permettraient d'apporter de meilleures solutions aux disparités régionales en ce qui concerne les besoins des individus (déséquilibre horizontal) plutôt que d'utiliser le système actuel de paiements aux provinces pauvres, qui n'est guère satisfaisant.

LA PROPOSITION

Voici donc une nouvelle formule en vue de remplacer le système actuel de péréquation. Il faut agir dès maintenant. Si l'expérience récente peut servir d'indication, la réaction du gouvernement fédéral au fardeau permanent qu'impose la péréquation serait d'imposer des restrictions. En particulier, il faut encore diminuer la proportion des recettes tirées des ressources énergétiques dans la formule. Le fardeau sera obligé, mais on n'aura rien fait pour redistribuer les recettes provenant de l'énergie.

Nous avons mieux à proposer. Les gouvernements provinciaux devraient établir collectivement un système inter-provincial de partage des revenus, régime dont ils auraient l'entière responsabilité.

Nous préférons que toutes les recettes soient partagées sans oublier aucune des 29 sources de revenu de l'actuelle formule fédérale de péréquation. Il serait injuste, et totalement inacceptable pour l'Alberta, de limiter ce système aux recettes pétrolières et gazières. Si l'on veut qu'il soit accepté par l'Alberta, ce régime doit au moins s'appliquer à toutes les ressources énergétiques, et, en fait à toutes les ressources naturelles. La liste comprendrait les recettes provenant des ressources minérales, forestières, et particulièrement les recettes pouvant provenir de l'hydro-électricité que la plupart des provinces riches en électricité ne se préoccupent pas de percevoir. Les recettes pouvant provenir d'autres ressources non imposées pourraient être incluses plus tard. Le système doit reconnaître le mérite de l'Alberta qui partage déjà avec les autres provinces en vendant son pétrole et son gaz aux autres Canadiens à un prix inférieur aux cours mondiaux. Ce système réduirait les conséquences immédiates pour l'Alberta et donnerait aux gouvernements et aux contribuables des provinces consommatrices de pétrole un intérêt plus grand dans les recettes que permettrait de dégager une augmentation des prix du pétrole et pour l'utilisation efficace de l'énergie.

Si nous établissions dès maintenant un système de partage, avant que les ressources en pétrole et en gaz ne soient épuisées, l'Alberta en tirera une assurance à long terme semblable à son propre fonds du patrimoine. Les recettes versées par l'Alberta

other provinces' resources would take up the burden later. Sharing would become a means of banking not only oil and gas revenues, but also goodwill.

Should provinces share only their resource revenues? This has been proposed before. Several "two-tier" suggestions, for example, would have an interprovincial sharing pool loosely linked, or simply complementing, continuing federal equalization of the remaining provincial revenues.⁵ The total grants among provinces from resource-revenue sharing would be perhaps two-thirds those remaining in the modified equalization system.

There are several reasons for treating resources and their finances differently. As we have seen, their inclusion in the present formula has endangered the precision of equalization. Taking them out would remove the need to tinker with what should be a simple system. Furthermore, resources and their revenues belong to the provinces. The power to set prices and royalties for their use brings more than money: it also provides an effective instrument for guiding resource exploitation. The timing and method of resource exploitation, coupled with provincial powers over local transport and infrastructure, can also guide regional economic development. This is not a trivial provincial function, when resources are vulnerable and exhaustible, their prices and quantities uncertain, and their locations unpredictable and costly. Finally, resources can produce true rents after all necessary profits and costs of discovery, development and production. Provinces using their local knowledge and playing their landlord role can arguably set royalties to capture some rent without deterring or distorting private investment. Taken together these considerations constitute a strong argument for grouping resource revenues, keeping them under provincial control, and for sharing them among all provinces.

However, these characteristics do not justify resource revenues being the only sources to be pooled and shared. For, in each province much resource rent or surplus winds up in private profits, urban land values, and labour earnings. Furthermore, elsewhere, similar surpluses are created by man-made advantages to industry: tariffs and quotas; monopoly powers; and public transport policies and subsidies. Thus much provincial revenue disparity originates in differences among regional rent-like incomes, not all connected with natural wealth or scarcity.

seraient les plus importantes au cours des premières années, mais celles provenant des ressources des autres provinces prendraient la relève par la suite. Le partage deviendrait un moyen de compter non seulement sur les recettes provenant du pétrole et du gaz, mais aussi sur la bonne volonté.

Les provinces devraient-elles partager seulement les recettes provenant de leurs ressources? Cela a déjà été proposé. Un grand nombre de formules «doubles» prévoient un partage inter-provincial plutôt souple qui compléterait la péréquation fédérale des autres revenus des provinces.⁵ Le total des subventions aux provinces découlant du partage des recettes tirées des ressources pourrait représenter les deux tiers des revenus faisant partie du régime modifié de péréquation.

Il y a plusieurs raisons pour lesquelles il faut traiter différemment les ressources et leur aspect financier. Comme nous l'avons vu, leur inclusion dans la formule actuelle a mis en péril la précision de la péréquation. Si on n'en tenait pas compte, il n'y aurait plus de raisons de compliquer un système qui doit rester simple. En outre, les ressources et les recettes appartiennent aux provinces. Le pouvoir de fixer les prix et des redevances pour leur utilisation représente plus que des sommes d'argent: il constitue aussi un instrument efficace pour orienter l'exploitation des ressources. Le programme et les méthodes d'exploitation des ressources, liés aux pouvoirs des provinces sur le transport local, et l'infrastructure, peuvent aussi être un guide pour l'expansion économique régionale. Il s'agit d'un pouvoir provincial important, étant donné que les ressources sont vulnérables et non renouvelables, que leur prix et leur quantité sont incertains, et que leurs emplacements sont imprévisibles et entraînent des coûts. Enfin, les ressources peuvent donner une rente importante, une fois déduits tous les bénéfices et les coûts liés à leur découverte, à leur exploitation et à leur production. Les provinces utilisant leurs connaissances locales et jouant leur rôle de propriétaire peuvent se prétendre en droit de fixer des redevances pour toucher une rente sans pour cela décourager les investissements privés. Toutes ces raisons peuvent constituer ensemble un argument solide en vue de regrouper les recettes provenant des ressources, de les garder sous le contrôle provincial et de les partager entre toutes les provinces.

Cependant, ces caractéristiques ne justifient pas le fait que les revenus provenant des ressources soient les seuls à être mis en commun et partagés. La raison en est que dans chaque province une grande partie de la rente ou des excédents provenant des ressources se transforme en profits du secteur privé, en valeur foncière en milieu urbain et en salaires. En outre, ailleurs, des excédents semblables découlent d'avantages attribuables à l'homme: tarifs et contingents, monopole et politiques et subventions en matière de transport public. Donc, l'inégalité des recettes provinciales provient en grande partie des différences qui existent dans les revenus des différentes régions, comme les rentes qui ne sont pas toutes reliées aux richesses naturelles ou à leur rareté.

⁵ For references to several suggestions from Courchene & Helliwell see Anthony Scott, "Divided Jurisdiction Over Natural Resources", U.B.C. P.N.R.E. Paper No. 52. Similar but unpublished suggestions are in unpublished government working papers. One of these appeared in 1978 as a federal scheme to "bank" resource revenues.

5. Pour de plus amples renseignements sur les propositions de Courchene & Helliwell, voir Anthony Scott, «Divided Jurisdiction Over Natural Resources», Université de la Colombie-Britannique, (P.N.R.E.) document n° 52. Des propositions semblables mais non publiées figurent dans un document de travail inédit du gouvernement. Un de ces derniers a paru en 1978 sur l'établissement d'un régime fédéral en vue de «conserver» les recettes provenant des ressources.

For this reason, while maintaining a special concern that resource management and revenues not be transferred from provincial jurisdiction, we would replace the entire equalization scheme with an interprovincial sharing system. Although resources and oil and gas are special, and have created many of today's difficulties, there is no good reason to confine the remedy to resource revenues. Furthermore, there is no constitutional or moral reason for Ottawa to assume either responsibility or blame for the manner of assisting the provinces. Its role today has not evolved from a constitutional power but simply from historical reliance on its unconfined power to spend on any subject whatsoever.

We shall keep our discussion of revenue-sharing simple. We avoid discussing the hundreds of possible alternative formulas by examining how the current system and our proposals would affect the residents of various provinces under the energy prices and taxes assumed in our compromise case 4. Our Table 2 does this only to the extent that oil and gas revenues affect the present values of the per capita oil and gas rents received by the residents of each province. We assume that our proposal would be applied to all provincial revenues. But the results, being based on our modelling of oil and gas revenues, do not help to distinguish the effects of the more broadly based system we prefer from those of a sharing system based on a narrower set of revenues. The pooled revenues are paid to the provinces on an equal per capita formula.

How much interprovincial revenue-sharing would be feasible and desirable? Too high a contribution rate would discourage tax effort, and would encourage provincial governments to squander resource values as a spur to industrial development. Too low a contribution rate would make the system of no help. We have taken 25% as a representative rate that is large enough to make a real difference, while leaving the bulk of each revenue source to its original province. We have modelled the effects of a 25% as a representative rate that is large enough to make a real difference, while leaving the bulk of each revenue source to its original province. We have modelled the effects of a 25% interprovincial sharing system, and found it to provide a substantial reduction in the inequalities in per capita rents created by oil and gas revenues. Although it does show the redistributive effects of low domestic prices for oil and gas, the model does not consider explicitly the credit to be given Alberta for selling underpriced oil and gas to other Canadians, so our current results overstate to that extent the redistributive effect of our sharing proposal.

However, (as can be seen in Table 2) the interprovincial sharing system gives per-capita benefits from oil and gas pricing and taxation that are substantially more equal than does a system without redistribution, and are less arbitrarily divided than under the current equalization formula. Interprovincial sharing would thus help, more than does the current equalization system, to stem the impending flood of rent-seeking migration to Alberta. It might also appeal to Alberta as a form of insurance, as in effect 25% of Alberta's oil and gas revenues would be traded for a corresponding share in the possibly longer-lived hydroelectric, forest, and mineral resources of the other provinces.

Pour cette raison, afin de laisser aux provinces la gestion des ressources et les recettes, nous proposons de remplacer tout le système de péréquation par un système de partage interprovincial. Même si les recettes pétrolière et du gazière sont spéciales et sont à l'origine d'un grand nombre de nos problèmes actuels, il n'y a pas de raison de limiter la solution à ces seuls revenus. En outre, il n'existe aucune raison constitutionnelle ou morale justifiant le fait qu'Ottawa assume la responsabilité ou prenne le blâme pour la façon dont l'aide est accordée aux provinces. Son rôle actuel ne découle pas d'un pouvoir constitutionnel mais simplement du fait qu'il a toujours eu recours à un pouvoir de dépenser qui n'est asservi à aucune restriction.

Nous voulons éviter de compliquer la discussion. C'est pourquoi nous laissons de côté les centaines d'autres formules possibles en examinant les effets que le système actuel et nos propositions auraient pour les habitants des diverses provinces conformément aux prix et aux taxes énergétiques proposées dans la solution de compromis (n° 4). Le tableau 2 ne tient compte que de l'effet des recettes provenant du pétrole et du gaz sur la rente que reçoivent, grâce à ces ressources, les habitants de chacune des provinces. Nous présumons que notre proposition s'appliquerait à tous les revenus des provinces. Mais les résultats, calculés selon notre modèle de recettes tirées du pétrole et du gaz, ne nous aident pas à faire une distinction entre les effets d'un système plus vaste que nous préférons par rapport à un système de partage fondé sur une gamme de revenus plus limitée. Les recettes mises en commun seraient versées aux provinces selon une formule de paiements égaux par habitant.

Jusqu'où est-il possible et souhaitable de pousser le partage inter-provinciale des revenus? Un taux de contribution trop élevé découragerait cet effort et encouragerait les gouvernements provinciaux à gaspiller leurs ressources en vue de stimuler le développement industriel. Un taux de contribution trop bas enlèverait toute efficacité au système. Nous avons utilisé 25% comme taux représentatif et suffisamment élevé pour qu'il y ait une différence réelle, tout en laissant aux provinces l'essentiel de chaque source de revenus. Nous avons calculé les effets d'un système de partage interprovincial à 25% et trouvé que cela représentait une réduction importante des inégalités par habitant concernant les rentes du pétrole et du gaz. Même si le modèle montre les effets de redistribution que comporte l'établissement d'un prix canadien inférieur pour le pétrole et le gaz, il ne tient pas compte explicitement du crédit que l'on doit accorder à l'Alberta parce qu'elle vend ses ressources meilleur marché. Donc nos résultats actuels exagèrent dans cette mesure les effets de redistribution de notre proposition de partage.

Cependant (comme on peut le voir au tableau 2), le système du partage interprovincial prévoit des bénéfices par habitant provenant de l'établissement des prix et des taxes sur le pétrole et le gaz, beaucoup plus égaux que dans un système où il n'existe pas de redistribution et partagées de façon moins arbitraire que dans la formule actuelle de péréquation. Le partage interprovincial nous aiderait donc, beaucoup plus que le système actuel de péréquation, à contenir l'afflux éminent d'immigrants vers l'Alberta qui veulent profiter de la rente énergétique. Ce système pourrait aussi être intéressant pour l'Alberta sous forme d'assurance; en fait, 25% des recettes de l'Alberta provenant du pétrole et du gaz seraient investis dans les ressources hydroélectriques, forestières et minérales des autres provinces qui auront probablement une plus longue durée.

The results in Table 2 show that the sharing system does redistribute energy revenues, in that each province gains from the system if its share of a revenue source (in this case oil and gas revenues) is less than its share of the national population. This is to be contrasted with the effects of the current system, as shown by comparing the first two rows of Table 2. Residents of British Columbia and Ontario are \$1500 per capita worse off (in terms of present values) with the equalization system than they would be with no equalization system of any kind. With sharing, however, residents of British Columbia are \$400 better off, and residents of Ontario \$1800 better off, than if there were neither equalization nor sharing.

The results also show, as might be expected, that 25% sharing of energy revenues, or of any and all revenues, goes only 25% of the way towards removing interprovincial differences in fiscal capacity. To go much further by this means would probably cause the proposal to be rejected by the currently rich provinces. Would probably lead to even greater inefficiencies in the use of provincial resources a spur to industrial growth within the province. But some move towards interprovincial sharing seems desirable in itself, as well as providing a substitute for the inadequate treatment of resource revenues in the current equalization payments system.

The political challenge will lie in convincing the most resource-rich provinces, especially Alberta, that in the long run it may be more satisfactory and rewarding for Albertans to send some of the current revenues to New Brunswickers rather than to attract New Brunswickers to live by the oil wells in order to collect their share.

Les résultats du tableau 2 montrent que le système de partage redistribue les recettes provenant de l'énergie, et que chaque province bénéficie du système si sa part de la source de revenu (en l'espèce, le pétrole et le gaz) est inférieure à sa proportion de la population nationale. Cela fait contraste avec les effets du système actuel, comme on le voit en comparant les deux premières rangées du tableau 2. Les habitants de la Colombie-Britannique et de l'Ontario reçoivent \$1 500 de moins par habitant (selon les valeurs actuelles) dans le système de péréquation qu'ils ne recevraient s'il n'existait aucun système. Dans le système de partage, par contre, les habitants de la Colombie-Britannique recevraient \$400 de plus, et les habitants de l'Ontario \$1 800 de plus, que s'il n'y avait aucun système de péréquation ou de partage.

Les résultats montrent aussi, et c'était prévisible, que le partage à 25% des recettes provenant des ressources énergétiques, ou de tout autre revenu, ne sert à supprimer les différences de capacité financière entre les provinces que de 25%. Si l'on voulait aller beaucoup plus loin, cette proposition serait probablement rejetée par les provinces qui sont riches actuellement. Cela entraînerait probablement une inefficacité encore plus grande dans l'utilisation des ressources provinciales pour stimuler la croissance industrielle au sein de la province. Mais un pas vers le partage interprovincial semble souhaitable, de même que des mesures pour remplacer le système actuel qui n'arrive pas à tenir compte de façon satisfaisante des recettes provenant des ressources dans le système de péréquation.

Il s'agit d'un réel défi sur le plan politique que d'essayer de convaincre la plupart des provinces riches en ressources, spécialement l'Alberta, qu'à long terme, il serait peut-être plus satisfaisant et plus rentable pour les Albertains de partager leurs revenus actuels avec les habitants du Nouveau-Brunswick plutôt que d'inciter ces derniers à venir s'établir près de leurs puits de pétrole afin de profiter eux aussi de cette richesse.

TABLE 1
ENERGY AND EQUALIZATION PAYMENTS
Present value of equalization to residents of different provinces if
50% of oil and gas revenues are included in the formula
(Billion end-1980 dollars)

	B.C.	Alberta	Saskat- chewan	Manitoba	Ontario	Quebec	Atlantic Provinces	Federal Government
Case 1 Alberta case	-5.6	-5.3	-1.5	3.2	-17.0	18.6	7.7	-44.0
Case 2 Full budget case	-4.1	-3.9	-1.0	2.3	-12.4	13.5	5.6	-32.0
Case 3 Alberta response case	-4.0	-3.7	-1.0	2.2	-12.0	13.1	5.4	-31.2
Case 4 Compromise case	-4.4	-4.1	-1.2	2.5	-13.3	14.5	6.0	-34.4

NOTE: Equalization payments are assumed to be paid only to Manitoba, Quebec, and the Atlantic provinces, and to be paid for by residents of all provinces according to the average distribution of federal taxes across taxpayers in each province. The calculations start in 1974, and include 50% of oil and gas revenues accruing to provincial governments. All past and future oil-and-gas-related equalization payments and the taxes required to finance them are accumulated or discounted (at 7.5% per annum interest rate) to the end of 1980, and are shown in billions of end-1980 dollars. The present values of total federal equalization payments triggered by provincial oil and gas revenues are shown in the right-hand column under the heading "Federal Government". The calculation do not take account of the one-third "cap" on the proportion of total equalization payments that are caused by oil and gas revenues.

TABLE 2
PER CAPITA OIL AND GAS RENTS WITH ALTERNATIVE
EQUALIZATION AND SHARING SYSTEMS

Compromise Case 4: Rents are in thousands of
end-1980 dollars per capita

	B.C.	Alberta	Sas- katchewan	Manitoba	Ontario	Quebec	Atlantic Provinces
No equalization and no sharing	14.9	97.9	26.1	10.6	14.4	10.4	8.9
50% equalization	13.2	95.9	24.9	12.9	12.9	12.6	11.7
Interprovincial sharing of 25% of oil and gas revenues	15.3	82.4	25.3	12.3	16.2	12.2	10.8

TABLEAU 1
ÉNERGIE ET PAIEMENTS DE PÉRÉQUATION

Valeur actuelle de la péréquation des différentes provinces si 50% des recettes provenant du pétrole et du gaz sont inclus dans la formule

(Milliards de dollars — fin 1980)

	C.-B.	Alberta	Saskat- chewan	Manitoba	Ontario	Québec	Provinces atlan- tiques	Gouver- nement fédéral
Cas n° 1 Alberta	-5.6	-5.3	-1.5	3.2	-17.0	18.6	7.7	-44.0
Cas n° 2 Budget complet	-4.1	-3.9	-1.0	2.3	-12.4	13.5	5.6	-32.0
Cas n° 3 Réponse de l'Alberta	-4.0	-3.7	-1.0	2.2	-12.0	13.1	5.4	-31.2
Cas n° 4 Compromis	-4.4	-4.1	-1.2	2.5	-13.3	14.5	6.0	-34.4

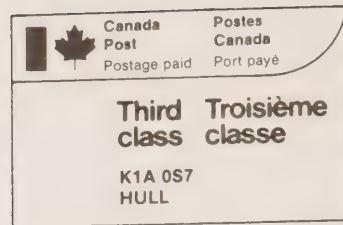
A NOTER: On présume que les paiements de péréquation sont versés seulement au Manitoba, au Québec et aux provinces atlantiques et que les habitants de toutes les provinces contribuent à ces paiements selon la distribution moyenne des impôts fédéraux aux contribuables de chaque province. Les calculs commencent en 1974 et comprennent 50% des recettes tirées du gaz et du pétrole par les gouvernements provinciaux. Les paiements de péréquation passés et futurs se rapportant au pétrole et au gaz et les impôts nécessaires à leur financement sont accumulés ou actualisés (à un taux de 7.5% par année) jusqu'à la fin de 1980, et sont calculés en milliards de dollars (fin 1980). La valeur actuelle totale des paiements de péréquation fédéraux provenant des recettes pétrolières et gazières figure dans la colonne de droite sous le titre «Gouvernement fédéral». Les calculs ne tiennent pas compte de la différence d'un tiers dans la proportion des paiements globaux de péréquation qui proviennent des recettes du pétrole et du gaz.

TABLEAU 2

RECETTES PAR HABITANT PROVENANT DU PÉTROLE ET DU GAZ EN VERTU
DES RÉGIMES DE PÉRÉQUATION ET DE PARTAGE

Compromis (n° 4): Rentes en milliers de dollars par habitant
(valeur du dollar: fin 1980)

	C.-B.	Alberta	Saskat- chewan	Manitoba	Ontario	Québec	Provinces atlantiques
Aucun système de péréquation et de partage	14.9	97.9	26.1	10.6	14.4	10.4	8.9
Péréquation à 50%	13.2	95.9	24.9	12.9	12.9	12.6	11.7
Système de partage interprovincial de 25% des recettes provenant du pétrole et du gaz	15.3	82.4	25.3	12.3	16.2	12.2	10.8



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

WITNESS—TÉMOIN

Professor J. F. Helliwell, Economics Department, University
of British Columbia, Vancouver, B.C.

M. J. F. Helliwell, professeur, Département d'économie,
University of British Columbia, Vancouver (C.-B.)



First Session
Thirty-second Parliament, 1980-81

Première session,
trente-deuxième législature, 1980-1981

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable DOUGLAS D. EVERETT

Président:
L'honorable DOUGLAS D. EVERETT

Wednesday, April 8, 1981

Le mercredi 8 avril 1981

Issue No. 32

Fascicule n° 32

Complete proceedings on:

The Examination of Bill C-59,
"An Act to provide supplementary
borrowing authority"

Seule et unique séance sur:

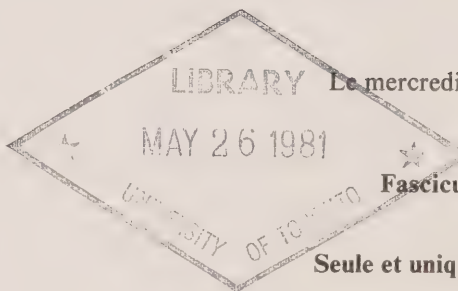
L'étude du Bill C-59,
«Loi attribuant un pouvoir
d'emprunt supplémentaire»

REPORT OF THE COMMITTEE

RAPPORT DU COMITÉ

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable D. D. Everett, *Chairman*
The Honourable F. Leblanc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	Murray
Benidickson	*Perrault
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Grosart	Thériault
Hicks	

**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable D. D. Everett
Vice-président: L'honorable F. Leblanc

et

Les honorables sénateurs:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	Murray
Benidickson	*Perrault
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Grosart	Thériault
Hicks	

**Membres d'office*

(Quorum 5)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate of Wednesday, April 8, 1981:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Frith, seconded by the Honourable Senator Perrault, P.C., for the second reading of the Bill C-59, intituled: "An Act to provide supplementary borrowing authority".

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative, on division.

The Bill was then read the second time, on division.

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Perrault, P.C., that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on National Finance.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du mercredi 8 avril 1981:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Frith, appuyé par l'honorable sénateur Perrault, C.P., tendant à la deuxième lecture du Bill C-59, intitulé: «Loi attribuant un pouvoir d'emprunt supplémentaire».

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, sur division.

Le bill est alors lu pour la deuxième fois, sur division.

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Perrault, C.P., que le bill soit déféré au Comité sénatorial permanent des finances nationales.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Robert Fortier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, APRIL 8, 1981

(34)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on National Finance met this day at 4:00 p.m. to consider Bill C-59, "An Act to provide supplementary borrowing authority".

Present: The Honourable Senators Leblanc (*Deputy Chairman*), Barrow, Doody, Godfrey, Grosart, Lewis, Murray, Robichaud, Sparrow. (9)

Present but not of the Committee: The Honourable Senator McElman.

The following witnesses were heard:

Mr. John Evans, Parliamentary Secretary to the Minister of Finance.

From the Department of Finance:

Mr. S. J. Handfield-Jones, Assistant Deputy Minister, Fiscal Policy and Economic Analysis Branch;

Mr. Gordon W. King, Director, Capital Markets Division.

The Committee agreed to report Bill C-59, "An Act to provide supplementary borrowing authority" without amendment.

At 4:45 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

J. H. M. Cocks

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 8 AVRIL 1981

(34)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 16 heures pour étudier le Bill C-59, «Loi attribuant un pouvoir d'emprunt supplémentaire».

Présents: Les honorables sénateurs Leblanc (*vice-président*), Barrow, Doody, Godfrey, Grosart, Lewis, Murray, Robichaud, Sparrow. (9)

Présent mais ne faisant pas partie du Comité: L'honorable sénateur McElman.

Les témoins suivants sont entendus:

M. John Evans, secrétaire parlementaire du ministre des Finances.

Du ministère des Finances:

M. S. J. Handfield-Jones, sous-ministre adjoint, Direction de la politique fiscale et de l'analyse économique;

M. Gordon W. King, directeur, Division des marchés de capitaux.

Le Comité convient de faire rapport du Bill C-59, «Loi attribuant un pouvoir d'emprunt supplémentaire» sans amendement.

A 16 h 45, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

REPORT OF THE COMMITTEE

April 8, 1981

The Standing Senate Committee on National Finance, to which was referred Bill C-59, "An Act to provide supplementary borrowing authority", has in obedience to the order of reference of Wednesday, April 8, 1981, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

RAPPORT DU COMITÉ

Le 8 avril 1981

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales auquel on a renvoyé le Bill C-59, intitulé: «Loi attribuant un pouvoir d'emprunt supplémentaire», a conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 8 avril 1981, examiné ledit Bill et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

Le vice-président

F. Leblanc

Deputy Chairman

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, April 8, 1981

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance, to which was referred Bill C-59, to provide supplementary borrowing authority, met this day at 4 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Fernand-E. Leblanc (*Deputy Chairman*) in the Chair.

The Deputy Chairman: As you already know, this afternoon in the chamber Bill C-59 received second reading and was sent back to this committee for another session.

Senator Grosart: It was not sent back, Mr. Chairman.

The Deputy Chairman: It was sent to the committee to be examined. Bill C-59 is an act to provide supplementary borrowing authority.

We have with us this afternoon Mr. John Evans, Parliamentary Secretary to the Minister of Finance; Mr. S. J. Handfield-Jones, the Assistant Deputy Minister, Fiscal Policy and Economic Analysis Branch; and Mr. G. W. King, the Director of Capital Markets Division.

You will recall that the subject matter of this bill was examined by the committee on March 19, as Senator Grosart mentioned this afternoon. I believe that you now have copies of the proceedings of that meeting, at which the Honourable Mr. Bussières, Minister of State (Finance), made some opening remarks and some comments in reply to questions that were being asked that day. I would like to ask Senator Grosart to begin.

Senator Grosart: Thank you very much, Mr. Chairman. Perhaps I should begin by apologizing to the Parliamentary Secretary and particularly to the officials for bringing them here again on what is, to some extent, a procedural move on our part. This move was made to establish a principle with which I think you would agree, which is that the Senate should not consider a bill until it has been reported by the appropriate committee. This move was made, of course, to avoid the accusation made at one time that the Senate merely rubber-stamped these bills. This is important to us as senators, in view of the fact that we do not accept the statements sometimes made by academics that the Senate does not have any authority whatsoever in the matter of financial bills. The Senate does have authority. The bills are passed by the Senate and the House of Commons. Some of us feel that it is important to maintain the right of the Senate to discuss the finances of the country.

The meeting, as I see it, will be largely pro forma, because some of us recognize the urgency of this matter. The government was put in the position of not being able to carry on with this bill, which is certainly not the government's fault in this case, in view of the fact that the bill was introduced long ago and was held up by the filibuster. We know that. I am not one who objects to the word "filibuster", or, indeed, to an actual filibuster.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 8 avril 1981

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des Finances nationales, auquel a été renvoyé le bill C-59, Loi attribuant un pouvoir d'emprunt supplémentaire, se réunit cet après-midi à 16 heures pour étudier la teneur du bill.

Le sénateur Fernand-E. Leblanc (*vice-président*) occupe le fauteuil.

Le vice-président: Comme vous le savez déjà, le bill C-57 a reçu cet après-midi deuxième lecture en Chambre et a été renvoyé à notre Comité pour un autre examen.

Le sénateur Grosart: Il ne nous a pas été renvoyé, monsieur le président.

Le vice-président: On a renvoyé ce bill au Comité pour y être étudié. Le bill C-59 est une Loi attribuant un pouvoir d'emprunt supplémentaire.

Nous accueillons cet après-midi M. John Evans, secrétaire parlementaire du ministre des Finances; M. S. J. Handfield-Jones, sous-ministre adjoint, Direction de la politique fiscale et de l'analyse économique; et M. G. W. King, Directeur de la Section des marchés des capitaux.

Vous vous souviendrez que la teneur de ce bill a été étudiée par ce comité le 19 mars, comme le sénateur Grosart l'a dit cet après-midi, et je crois que vous avez maintenant reçu des exemplaires de délibérations de cette réunion, lors de laquelle l'honorable M. Bussières, ministre d'État chargé des Finances, a présenté certaines remarques et commentaires en réponse aux questions qu'on lui a posées à ce moment-là. J'aimerais demander au sénateur Grosart de prendre la parole.

Le sénateur Grosart: Merci beaucoup, monsieur le président. Peut-être devrais-je commencer par m'excuser auprès du secrétaire parlementaire et particulièrement auprès des représentants pour les avoir fait venir ici aujourd'hui pour ce qui est, dans une certaine mesure, une simple question de forme de notre part. Cette décision a été prise afin d'établir un principe avec lequel je crois que vous seriez d'accord, en principe voulant que le Sénat ne devrait pas étudier un bill dont le Comité approprié ne lui a pas fait rapport. Cette décision a été prise, évidemment, pour prouver que contrairement à ce qui a été dit, le Sénat ne se contente pas d'estampiller ces bills. C'est important pour nous, sénateurs, étant donné que nous n'acceptons pas les déclarations que font parfois certains précédents qui disent que le Sénat n'a aucune autorité en ce qui a trait aux bills financiers. Le Sénat a certainement cette compétence. Les bills sont adoptés par le Sénat et la Chambre des communes. Certains d'entre nous croient qu'il est important de maintenir le droit du Sénat de discuter des finances du pays.

A mon avis, la réunion sera en grande partie pro forma parce que certains d'entre nous sommes conscients de l'importance de cette question. Le gouvernement s'est retrouvé incapable de continuer avec ce bill, et ce n'est certainement pas sa faute, cette fois-ci, étant donné que le bill a été présenté il y a longtemps et que son adoption a été retardée par une obstruction systématique. Nous le savons tous. Je ne m'oppose pas à

[Text]

Therefore, I did suggest that, if it was the committee's wish, any objections raised with regard to procedure would be satisfied if the vice-chairman reported verbally that the committee has received answers to some of the questions that I will now put.

I would like to begin with the reference to a table that contains some figures which were given to us at the last meeting. I think these figures might be useful to the Senate. In particular, I would like to refer to some headings, and I will name them: the Budgetary Deficit as a Percentage of GNP, which covers the years from 1972 to 1983; Total Outlays by Government as a Percentage of GNP; and, finally, the inflation predictions which were found in that very useful publication entitled *Medium-Term Prospects for the Canadian Economy*.

I would like to put on the record, if I may, a question directed to Mr. Evans. Would you give us a general comment, first of all, on the budgetary deficit as a percentage of GNP running from 1972 to 1973? The figure for 1972-73 is one per cent, and it rises, in 1978, to 5.3 per cent. On projection, this figure drops to 2.9 per cent in 1983. Is that correct?

Mr. John Evans, Parliamentary Secretary to the Minister of Finance: Yes, Senator.

Senator Grosart: The interesting aspect of this concerns not so much the past, because we know what happened, but rather the government's apparent confidence that the deficit as a percentage of GNP will fall drastically in the years ahead.

Mr. Evans: I would like to say, as an introductory comment, that I agree entirely with those comments with regard to the role of the Senate and the fact that we are here. It is my pleasure to be here.

With regard to the comment on the budgetary deficit, the minister has put forward a series of projections in the budget papers that were provided on October 28. These do show a rather substantial decline in the budgetary deficit as a percentage of GNP. The government is confident that these reductions can be realized over that period of time. I am sure that the minister would say that, if it were at all possible, he would like to do even better. However, those are realistic forecasts which are based on certain assumptions that were felt to be valid on October 28 and are felt to be valid today. There has been, as the minister has indicated, a revised forecast of the inflation factor for the year 1981, which he has presented to the house in his statements during Question Period. However, I have not heard from him any indication that he feels that the budgetary deficit figures as a percentage of GNP do not continue to have his full confidence. Therefore, I would say that the figures as you have read them are the figures that the minister supports.

Senator Grosart: What is the general reason for the dramatic rise between 1972 and 1978 to the peak, in current terms, of 5.3 per cent?

Mr. Evans: There are a good number of reasons for that rise. I am sure you are well aware of the fact that, early on in

[Traduction]

l'expression «obstruction systématique», ou, de fait, à une personne qui procède de cette façon.

Ainsi, j'ai suggéré que, si le Comité désirait procéder ainsi, toute objection soulevée en ce qui a trait à la procédure pourrait être réglée si le vice-président présentait un rapport oral disant que le Comité avait reçu des réponses à certaines des questions que je poserai maintenant.

J'aimerais commencer par le tableau qui comporte certains chiffres qu'on nous a donnés lors de la dernière réunion. Je crois que ces chiffres peuvent être utiles au Sénat. En particulier, j'aimerais parler des tableaux suivants: le déficit budgétaire comme pourcentage du PNB de 1972 à 1983; le total des débours du gouvernement comme pourcentage du PNB; et, enfin, les prédictions inflationnistes qu'on retrouve dans la fort utile publication intitulée *Les perspectives à moyen terme de l'économie canadienne*.

J'aimerais poser officiellement une question à M. Evans. Pourriez-vous nous donner un commentaire général, tout d'abord, sur le déficit budgétaire comme pourcentage du PNB de 1972 à 1973? Le chiffre enregistré en 1972-1973, un pour cent, passe, en 1978, à 5,3 pour cent. Selon les prévisions, ce chiffre tombera à 2,9 pour cent en 1983. Est-ce exact?

M. John Evans, secrétaire parlementaire du ministre des Finances: C'est exact, monsieur le sénateur.

Le sénateur Grosart: Ce qui nous intéresse ici ce n'est pas tellement le passé, parce que nous savons ce qui s'est produit, mais plutôt le fait que le gouvernement semble confiant que le déficit comme pourcentage du PNB baissera de façon dramatique au cours des prochaines années.

M. Evans: J'aimerais dire en guise d'introduction que je suis parfaitement d'accord avec vos commentaires en ce qui a trait au rôle du Sénat et à notre présence ici aujourd'hui. C'est un plaisir d'être ici aujourd'hui.

En ce qui a trait à votre commentaire sur le déficit budgétaire, le ministre a présenté une série d'extrapolations dans les documents budgétaires que nous avons reçu le 28 octobre qui indiquent, de fait, une baisse plutôt importante du déficit budgétaire comme pourcentage du PNB. Le gouvernement croit que ces réductions peuvent être réalisées pendant cette période. Je suis persuadé que le ministre dirait qu'il aimerait faire encore mieux si la chose était jamais possible. Toutefois ce sont des prévisions réalistes qui sont fondées sur certaines hypothèses qu'on croyait valides le 28 octobre et qu'on croit toujours valides aujourd'hui. Comme le ministre l'a indiqué, il y a eu une révision des prévisions concernant le facteur inflationniste pour 1981, et il a présenté ce chiffre à la Chambre dans le cadre de la déclaration qu'il a prononcée pendant la période des questions. Toutefois, il n'a pas indiqué que le chiffre du déficit budgétaire comme pourcentage du PNB n'est pas aussi encourageant qu'il le croyait. Aussi, je dirais que les statistiques que vous avez lues sont celles auxquelles le ministre accorde son plein appui.

Le sénateur Grosart: Quelle est la raison générale pour la hausse dramatique qui s'est produite entre 1972 et 1978 quand on a atteint, en termes actuels, le sommet de 5,3 pour cent?

M. Evans: Il y a plusieurs raisons à cette augmentation. Je suis persuadé que vous êtes pleinement conscients que, au

[Text]

that period, there was a policy undertaken to index both sides of the government's program, that is, both revenues and expenditures. Quite frankly, I would think it is simply that spread between the revenues and the expenditures, which was caused by the indexation, that has led to the creation of a gap there. However, you have to remember, as well, that we were going through some rather difficult economic times, especially with regard to inflation. The government felt at that time that it was not in the best interests of the economic health of the country to be undertaking severe economic measures to reduce that deficit; that not only in Canada but worldwide there were some rather severe economic conditions that were boiling along. It was the policy judgment that a deficit growing at that rate was not detrimental to the long-run health of the economy. It was hoped that, as things changed, we could bring that deficit down. In fact, the government now has indicated quite clearly an intent to do just that.

Senator Godfrey: You do not think it was a policy decision that it would not be detrimental to the health of the Liberal minority government?

Mr. Evans: Well, it was not a Liberal minority government after 1974.

Senator Godfrey: I thought that was a more simple explanation. It was, to my mind, anyway.

Mr. Evans: As a matter of fact, senator, in the 1974-75 fiscal year, the deficit was only 1.2 per cent of GNP. It was subsequent to the Liberal minority that the deficit as a percentage of the GNP increased.

Senator Grosart: Would it be fair to say that this is also partly as a result of the surprise effect of the unanticipated changes in both our national economy and the international economy?

Mr. Evans: Certainly, those factors played a major role, but there is also, for example, the major changes which occurred in the price of world oil during that period, which had an effect on the one-price system to which Canada has adhered. However, I do not believe that there is any disagreement among honourable members that that policy is one which Canada supports. There is also the fact that the rapid increase in the world oil prices led to a rather substantial increase in the government expenditures, which were not anticipated in any way at that particular time or in 1980 when we experienced a similar bout.

Senator Grosart: There does not seem to be a direct year-by-year relationship between the ratio of the deficit to the GNP and the total outlays by government to the GNP. For example, the peak in the deficit percentage occurred in 1978, but the peak in government outlays percentage of 23.18 per cent came in 1975.

Mr. Evans: During the period from 1975 to 1980 there were a number of discretionary tax cuts which had an effect on revenues. There are a great many fixed expenditures on the expenditure side and, as a result, one would expect expenditures to grow at a much more constant rate than, for example, revenues. These factors as well as the fact that revenues are

[Traduction]

début de cette période, on a adopté une politique visant à indexer les deux secteurs du programme du gouvernement, soit les recettes et les dépenses. Je dois vous dire bien franchement que c'est cet écart entre les recettes et les dépenses, causé par l'indexation, qui a entraîné cette hausse. Toutefois, vous devez également vous rappeler que nous connaissions alors une période économique plutôt difficile, particulièrement en ce qui a trait à l'inflation. Le gouvernement croyait alors qu'il n'était pas dans les meilleurs intérêts de la santé de l'économie du pays d'adopter des mesures économiques strictes afin de réduire ce déficit; que non seulement le Canada mais le monde entier connaissait alors des conditions économiques plutôt rigoureuses. C'était un jugement politique que le déficit croissant à ce taux n'était pas au désavantage de la santé à long terme de l'économie. On espérait faire baisser ce déficit au fur et à mesure que les choses changeaient. De fait, le gouvernement a maintenant indiqué très clairement son intention de réaliser cet objectif.

Le sénateur Godfrey: Vous ne croyez pas qu'il s'agissait d'une décision politique que cette situation ne nuirait pas à la santé du gouvernement minoritaire libéral?

M. Evans: Bien, ce n'était pas un gouvernement libéral minoritaire après 1974.

Le sénateur Godfrey: Je croyais que c'était là une explication plus simple. Du moins pour moi.

M. Evans: De fait, Monsieur le sénateur, pendant l'année financière 1974-1975, le déficit ne représentait que 1,2 p. 100 du PNB. Le PNB n'a augmenté qu'après cette période où le gouvernement libéral était minoritaire.

Le sénateur Grosart: Serait-il juste de dire que cela est également dû en partie à l'effet de surprise des changements imprévus à la fois dans notre économie nationale et dans l'économie internationale?

M. Evans: Certainement, ces facteurs ont joué un rôle important, mais il y a également, par exemple, les changements importants qui se sont produits dans le prix mondial du pétrole pendant cette période qui ont influé sur le système à prix unique qu'avait adopté le Canada. Toutefois, je crois que tous les honorables sénateurs sont d'accord pour dire que le Canada maintient cette politique; il y a également le fait que la croissance rapide du prix mondial du pétrole a entraîné une augmentation plutôt notable des dépenses du gouvernement qu'on n'avait pas prévue à ce moment-là ou même en 1980 lorsque la même chose s'est reproduite.

Le sénateur Grosart: Il ne semble pas y avoir un rapport direct d'année en année entre le déficit comme pourcentage du PNB et les débours totaux du gouvernement par rapport au PNB. Par exemple, le sommet des pourcentages déficitaires s'est produit en 1978, mais celui des pourcentages des débours du gouvernement 23,18 p. 100 est intervenu en 1975.

M. Evans: Pendant la période allant de 1975 à 1980, il y a eu un certain nombre de réductions fiscales discrétionnaires qui ont influé sur les recettes. Il y a un grand nombre de dépenses fixes du côté des débours et, on s'attendrait, ainsi à ce que les dépenses croissent à un taux beaucoup plus constant que, par exemple, les recettes. Ces facteurs ainsi que le fait que

[Text]

affected by economic conditions at higher rates of economic growth, causing the revenues of the government to grow at a higher rate, all combine to lead to the difference which you have noted so correctly.

Senator Grosart: Would that theory also apply to the divergence here between the very substantial percentage decrease in the budgetary deficit as compared with the smaller decrease in the percentage of total outlays? What would be the explanation in that regard?

Mr. S. J. Handfield-Jones, Assistant Deputy Minister, Fiscal Policy and Economic Analysis Branch, Department of Finance: Mr. Chairman, one basic element behind the budget projections was the undertaking to restrain the growth of expenditures to somewhat less than the growth trend of the GNP. The other element was to achieve a reduction in the deficit, which comes about essentially because the revenues from the existing tax system will grow more rapidly than the GNP. This is because there is still a tendency for revenues, particularly income tax revenues, to grow faster than the economy. Even with indexing, there is some real growth, and therefore some tendency for revenues to grow faster. Therefore, one achieves a reduction of the deficit as a percentage of the GNP as a result of the growth of outlays at a bit less than the growth of the GNP and a growth of the revenues from the existing tax structure are rather more than the GNP.

Senator Grosart: Mr. Evans, you mentioned a change in the inflation projections on futures. The figures I have are: 1981, 10 per cent; 1982, 9.7 per cent; 1983, 8.6 per cent; and 1984, 8.1 per cent. Are those predictions substantially valid? I know that there has been a change in one of them.

Mr. Evans: The minister has indicated in the house that the 1981 figure will perhaps be higher than he had originally anticipated, but he has not revised the figures for the subsequent years.

Senator Grosart: Do you have some confidence that they will hold up? It would be very nice if we could say that the government is reasonably certain that the economy will be influenced in such a way that it will lower the rate of inflation.

Mr. Evans: What I can say is that there is a very strong and continuing commitment on the part of the minister, and through him the Governor of the Bank of Canada, to ensure that a reduction of some magnitude will occur in the rate of inflation. There is no doubt that the minister considers this matter to be a No. 1 priority in his economic policy, and he very much intends to have that rate of inflation come down.

Senator Grosart: So he is confident that his predictions will stand up?

Mr. Evans: Predictions are predictions, and I am sure that no one would want to be held to the exact predicted figure for two years down the road or beyond. Certainly, the policy is to see that the rate of inflation be reduced rather significantly.

[Traduction]

les recettes sont touchées par les conditions économiques à des taux plus élevés de la croissance économique entraînant une augmentation des recettes du gouvernement croissent à un rythme plus élevé, sont à la source des différences que vous avez si bien signalées.

Le sénateur Grosart: Est-ce que cette théorie s'appliquerait également à la divergence qui existe entre la baisse considérable du pourcentage du déficit budgétaire comparativement à la baisse moins importante du pourcentage du total des débours? Quelle serait l'explication?

M. S. J. Handfield-Jones, sous-ministre adjoint, Direction de la politique fiscale et de l'analyse économique, ministère des Finances: Monsieur le président, un élément fondamental des extrapolations budgétaires résidait dans les efforts déployés pour restreindre la croissance des dépenses à un taux légèrement inférieur à celui du PNB. L'autre élément consistait à réaliser une réduction du déficit, qui se produit essentiellement du fait que les recettes du système fiscal en place s'accroîtront plus rapidement que le PNB. Ceci est attribuable au fait que les recettes, particulièrement celles provenant de l'impôt, ont tendance à croître plus rapidement que l'économie. Même avec l'indexation, il y a une croissance réelle, d'où cette tendance des recettes à croître plus rapidement. Ainsi, on arrive à réduire le déficit comme pourcentage du PNB si la croissance des débours est moins forte que celle du PNB et la croissance des recettes des structures fiscales en place est supérieure à celle du PNB.

Le sénateur Grosart: Monsieur Evans, vous avez parlé d'un changement dans les extrapolations relatives à l'inflation. Les chiffres sont: 1981, 10 p. 100; 1982, 9.7 p. 100; 1983, 8.6 p. 100; et 1984, 8.1 p. 100. Est-ce que ces extrapolations sont dans l'ensemble encore valides? Je sais que l'une d'entre elles a été changée.

M. Evans: Le ministre a indiqué à la Chambre que le chiffre pour 1981 serait peut-être plus élevé que prévu, mais il n'a pas encore annoncé de changement pour les autres années.

Le sénateur Grosart: Croyez-vous que ces prévisions seront toujours bonnes? Cela serait très agréable si nous pouvions dire que le gouvernement est presque convaincu que l'économie sera influencée de façon telle qu'elle entraînera une baisse du taux d'inflation.

M. Evans: Je peux dire que le ministre et par son entremise le gouverneur de la Banque du Canada se sont engagés formellement et de façon continue à amener une baisse notable du taux d'inflation. Le ministre croit sans aucune doute qu'il s'agit là d'une très haute priorité dans sa politique économique, et il a vraiment l'intention de réduire ce taux d'inflation.

Le sénateur Grosart: Il est donc confiant que ses prédictions seront réalisées?

M. Evans: Ce sont simplement des prédictions, et je suis persuadé que personne ne pourrait vous promettre d'atteindre le chiffre exact si les prévisions s'appliquent deux ans plus tard. Certainement, la politique consiste à voir à ce que le taux d'inflation est réduit de façon notable.

[Text]

Senator Grosart: This thought comes to mind because as one reads the House of Commons *Hansard*, one sometimes reads about otherwise responsible people waving German marks, which indicates a deep-rooted fear on the part of Canadians that inflation may suddenly get out of hand. I am glad to hear that the government has an ongoing confidence in its projections. With regard to the two amendments, would you comment on the theory that the government does not need the entire \$11 billion plus the \$3 billion, that it may be more in keeping with normal parliamentary control over government spending if the government were to ask for only \$8 billion, as was suggested in Mr. Blenkarn's amendment. What would be the government's answer to that proposition?

Mr. Evans: We gave a rather definitive answer in the house. If we believe that the financial requirements of the government will be \$11 billion over the next year, then the effect of Mr. Blenkarn's amendment would be that sometime this fall the government would have to ask for supplementary borrowing authority for this fiscal year. The house time is very valuable, and if we have provided expenditure projections, and the revenue projections are quite clear—and these projections are included in the estimates and the supplementary estimates—we arrive at a relatively firm forecast as to what our shortfall will be and therefore our financial requirements. Given that it has been traditional to bring forward borrowing authority on an annual basis, we are referring to the shortfall for the entire fiscal year.

The additional \$3 billion being asked for is for possible contingencies. For example, if there were to be a major exceleration in the world price of oil, it would affect our oil import compensation payments and, for expenditure purposes, we would be forced to come back to the house for expenditure approval.

More important is the fact that the \$3 billion of that borrowing authority is non-lapsing—it can be carried on from fiscal year to fiscal year. This has been a traditional pattern in the past except, for example, the last two borrowing authorities, one brought down by Mr. Crosbie in 1979, and one brought down by Mr. MacEachen in December of 1980. In the past, non-lapsing features have not been unusual. In fact, the Conservative government, when it came into power, did not have to bring down a borrowing authority bill for something like six or seven months, because non-lapsing borrowing authority was available to finance the government. Indeed, when the Liberal government came into power in 1980, it was able to go clear from the election until June, using non-lapsing borrowing authority that was available from the 1978 period, in order to finance itself.

That kind of flexibility is realistic, given the fact that we can have disruptions in Parliament, as we have seen recently.

[Traduction]

Le sénateur Grosart: Je dis simplement cela parce que parfois, quand on lit le *hansard*, on entend parler de personnes qui sont généralement fiables et responsables qui convertissent leur argent en marks allemands, ce qui franchement indique l'inquiétude profonde des Canadiens qui craignent que l'inflation pourrait soudainement devenir incontrôlable. Je suis heureux d'entendre que le gouvernement a confiance en ces prévisions. En ce qui a trait aux deux modifications, pourriez-vous présenter des commentaires sur la théorie selon laquelle le gouvernement n'a pas besoin du montant entier de \$11 milliards plus le \$3 milliards, mais que c'est tout simplement plus conforme au désir du Parlement de contrôler les dépenses du gouvernement, au cas où ce dernier ne demande que \$8 milliards, comme on le suggère dans la modification de M. Blenkarn. Quelle serait la réponse du gouvernement à cette proposition?

M. Evans: Nous avons donné une réponse très directe en Chambre. Si nous croyons que le gouvernement aura besoin de \$11 milliards au cours de la prochaine année, alors la modification de M. Blenkarn aurait pour effet qu'à l'automne le gouvernement se verrait forcé de demander un pouvoir d'emprunt supplémentaire pour la présente année financière. Le temps dont dispose la chambre est très précieux, et si nous avons fourni des prévisions pour les dépenses, et que les prévisions de recettes sont très claires—et ces prévisions se retrouvent dans les prévisions budgétaires et le budget supplémentaire—nous en arriverons à une prévision relativement solide de notre déficit et par le fait même de nos besoins financiers. Puisque c'est la tradition de demander un pouvoir d'emprunt supplémentaire chaque année, nous voulons parler ici du déficit pour l'année financière complète.

Le \$3 milliards supplémentaires qu'on demande servira à pallier aux éventualités. Par exemple, si le prix mondial du pétrole grimpeait considérablement, cela aurait influencerait sur nos paiements d'indemnisation des importateurs de pétrole et, évidemment, en ce qui a trait à nos dépenses, nous serions forcés de demander un pouvoir d'emprunt supplémentaire à la Chambre.

Ce qui est encore plus important c'est le fait que cette somme de \$3 milliards qu'on obtient grâce à ce pouvoir d'emprunt supplémentaire n'est pas annulable—on peut la remettre d'année financière en année financière, ce qui s'est produit par le passé sauf, par exemple, pour les deux derniers pouvoirs d'emprunt supplémentaires, un qui a été demandé par M. Crosbie en 1979 et l'autre par M. MacEachen en décembre 1980. Par le passé, il n'était pas rare que ces pouvoirs soient reportés d'année en année. De fait, le gouvernement conservateur, lorsqu'il est arrivé au pouvoir, n'a pas eu besoin de demander un pouvoir d'emprunt supplémentaire pendant les six ou sept premiers mois parce qu'il disposait d'un pouvoir d'emprunt non annulable et dont il pouvait se servir pour mener les affaires du gouvernement. De fait, lorsque le gouvernement fédéral est passé au pouvoir en 1980, il a pu gouverner jusqu'au mois de juin suivant en se servant du pouvoir d'emprunt non annulable de 1978 pour financer ses activités.

Ce genre de souplesse est très réaliste étant donné que nous pouvons avoir certains problèmes au Parlement, comme nous

[Text]

However, more realistically, there is a possibility of such events as elections which could disrupt Parliament and the financing may not be available to a government unless it wishes to call Parliament immediately and put in a borrowing authority. The kind of flexibility that was provided to both governments is important. It falls within the constraints of the spending authorities that have been provided by Parliament. That is a very important flexibility that should be available to governments.

Senator Grosart: One wonders about the contrast between this methodology and the normal methodology in supply where you do have supplementary estimates and a general non-lapsing requirement under the Financial Administration Act. One wonders why the difference exists between borrowing authority as against actual spending authority.

Mr. Evans: The spending authority is put forward in the estimates for approval by Parliament. If the government wishes to spend more than has been approved by Parliament, it comes back with supplementary estimates.

Senator Grosart: It also comes back for an interim supply—that is the basic difference.

Mr. Evans: That is true. Of course, there are governor general warrants which cannot be used if Parliament is in session.

Senator Grosart: Is there a particular rationale for bringing down the whole borrowing authority for the year, when you do not bring down the whole authority to spend? You do not have the money to spend on normal supply items.

Mr. Evans: I do not find that to be an anomaly. I would ask Mr. Handfield-Jones if he would care to comment further on that, but I do not find that to be an anomaly myself.

Mr. Handfield-Jones: As I understand the procedures of Parliament concerning the approval of supply, they are in many ways more flexible than the practices with regard to borrowing authority. There is the practice of interim supply; there is the approval of the main estimates, which is a well established practice; and there is the submission and approval of supplementary estimates in ways which do not require as much time as a full borrowing authority bill.

From my point of view, the system in regard to borrowing is less flexible than the practice with regard to the authority to spend.

Senator Grosart: If you required the \$3 billion contingency, would you not have to come back to Parliament for authority to spend?

Mr. Handfield-Jones: If we did not have the authority under this bill.

Senator Grosart: Even under the bill, would you not have to come back to Parliament? I understood Mr. Evans to make

[Traduction]

l'avons vu récemment. Toutefois, et c'est encore plus réaliste, il est possible que des événements comme des élections pourraient gêner le Parlement et le gouvernement ne disposerait peut-être pas de financement à moins qu'il ne convoque le Parlement immédiatement pour demander un pouvoir d'emprunt. Ce genre de souplesse qui a été offert aux deux gouvernements est important. Il fait partie des contraintes des pouvoirs de dépenser qui ont été accordés par le Parlement. Il s'agit là d'une souplesse fort importante qui devrait être accordée aux gouvernements.

Le sénateur Grosart: On se pose des questions sur le contraste qui existe entre cette méthode et la méthode normale de financement lorsque vous avez des prévisions budgétaires supplémentaires et une disposition générale de non-annulation aux termes de la Loi sur l'administration financière. On se demande pourquoi il y a une différence entre le pouvoir d'emprunt et le pouvoir réel de dépenser tel quel.

M. Evans: Le pouvoir de dépenser est présenté dans les prévisions aux fins d'approbation par le Parlement et, si le gouvernement désire dépenser plus que ce que le Parlement a approuvé, il doit le demander au moyen de prévisions budgétaires supplémentaires.

Le sénateur Grosart: Mais la différence fondamentale est qu'il demande également un fonds provisoire.

M. Evans: C'est exact. Évidemment, il y a les mandats du gouverneur général qui ne peuvent pas être utilisés si le Parlement siège.

Le sénateur Grosart: Y a-t-il une raison particulière pour demander tout le pouvoir d'emprunt pour l'année, lorsque vous ne demandez pas tout le pouvoir de dépenser? Vous n'avez pas l'argent nécessaire pour les éléments habituels.

M. Evans: Je ne crois pas que ce soit là une anomalie. Je peux demander à M. Handfield-Jones s'il aimerait présenter des commentaires sur cet aspect, mais je ne crois pas personnellement que ce soit là une anomalie dont on devrait s'inquiéter.

M. Handfield-Jones: Si je comprends bien les procédures du Parlement en ce qui a trait à l'approbation de fonds, elles sont, de nombreuses façons, plus souples que les pratiques en ce qui a trait au pouvoir d'emprunt. Il y a le fonds provisoire, l'approbation des prévisions budgétaires, qui est une pratique bien établie, et il y a la présentation et l'approbation des prévisions budgétaires supplémentaires selon des méthodes qui ne prennent pas autant de temps qu'un projet de loi sur un pouvoir d'emprunt.

Personnellement, je crois que le système relatif à l'emprunt est moins souple que la méthode employée pour obtenir le pouvoir de dépenser.

Le sénateur Grosart: Si vous avez besoin du \$3 milliards, ne devez-vous pas vous adresser de nouveau au Parlement pour obtenir le pouvoir de dépenser?

M. Handfield-Jones: Si nous n'avions pas ce pouvoir conformément à ce projet de loi.

Le sénateur Grosart: Même conformément au projet de loi, n'auriez-vous pas à vous présenter de nouveau devant le Parle-

[Text]

that statement in the house, am I correct on that? I thought he made the statement that you would have to come back to obtain authority to spend or to draw it down. There was also another suggestion which worries me, and that is that this \$3 billion could only be utilized in the offshore currency market, is that correct?

Mr. Handfield-Jones: No.

Senator Grosart: That was said in the house, not on the government side, but somebody did say it.

Mr. Handfield-Jones: I think that is correct. That is one illustrative purpose for which this contingency authority could be used, but it is not the only purpose. As Mr. Evans has said, the \$3 billion is there to cover contingencies arising from unexpected events which would increase the domestic financial requirement.

It is also available to provide authority to draw under U.S. dollar standby agreements on which we pay a standby charge. Of course, if both eventualities hit, one might not be able to cover both; but one cannot cover every possible combination of contingencies.

It is true that the \$3 billion contingency provision would enable the government to borrow in order to cover any combination of a need to draw on the U.S. dollar standby or the need to borrow to cover unexpected domestic financial requirements.

Senator Grosart: The government would not have to come back to Parliament for any further authorization to spend that \$3 billion, even if it were spending it within the year and not relying on it as a year-end lapse?

Mr. Handfield-Jones: That is right.

Senator Grosart: So it would have the authority to spend the whole \$14 billion?

Mr. Handfield-Jones: Yes.

Senator Godfrey: It appears to me that the real control of this exercise is through the estimates and revenue control, and that this is just a *pro forma* matter. You are not trying to control the deficit by the borrowing powers. This is a legal requirement that you must have, so it is not really important as compared to the authorization in the estimates?

Mr. Evans: That is certainly correct, in a general sense. We do, however, consider it to be important. I think it was Mr. Stevens who raised the matter in the house, concerning the United States having such a great system where they would put a maximum limit on their debt. It seems to me that our system is superior, because every year we have to come back to Parliament to get approval to add any increments to the debt, whereas the U.S. can put a very high limit on the debt and then borrow right up to that limit.

Senator Godfrey: You allow yourself a \$3 billion leeway—it is not much of a control.

[Traduction]

ment? Je crois que M. Evans a dit cela à la Chambre, est-ce que je me trompe? Je pensais qu'il avait dit que vous devriez vous représenter devant le Parlement afin d'obtenir le pouvoir de dépenser ou d'utiliser ce montant. On avait également suggéré, ce qui m'inquiète d'ailleurs, que ces \$3 milliards ne pouvaient être utilisés que sur les marchés monétaires étrangers, est-ce bien le cas?

M. Handfield-Jones: Non.

Le sénateur Grosart: Cela a été dit en Chambre, non pas par le gouvernement mais néanmoins cela a été dit.

M. Handfield-Jones: Je crois que c'est exact. C'est évidemment là une des raisons pour lesquelles cette autorisation pour dépenses imprévues pourrait être utilisée, mais ce n'est pas la seule. Comme M. Evans l'a dit, les \$3 milliards sont là pour pallier aux éventualités qui pourraient provenir d'événements imprévus et qui pourraient faire croître les besoins financiers domestiques.

On peut également s'en servir pour obtenir le pouvoir d'établir en dollars américains des ententes d'engagement pour lesquelles on doit payer des frais d'engagement. Évidemment, si ces deux possibilités se présentaient, on n'aurait peut-être pas assez d'argent pour répondre aux deux cas, mais alors on ne peut évidemment pas tout prévoir.

Il est vrai que cette disposition pour éventualités de \$3 milliards permettrait au gouvernement d'emprunter afin de répondre à tous les besoins de recourir au fonds d'engagement en dollars américains ou d'emprunter pour pallier à des besoins financiers domestiques imprévus.

Le sénateur Grosart: Le gouvernement n'aurait pas besoin de se présenter devant le Parlement pour obtenir une autre autorisation de dépenser ces \$3 milliards, même s'il les dépensait pendant cette année-là sans attendre jusqu'à la fin de l'année?

M. Handfield-Jones: C'est exact.

Le sénateur Grosart: Il aurait donc le pouvoir de dépenser les \$14 milliards?

M. Handfield-Jones: Oui.

Le sénateur Godfrey: Il me semble que le contrôle réel de cette opération se fait par l'entremise du budget et le contrôle des recettes et qu'il s'agit d'une question de pure forme. En effet, vous n'essayez pas de contrôler le déficit par les pouvoirs d'emprunt. Vous êtes tenus légalement de les avoir, donc ils n'ont pas vraiment d'importance comparativement à l'autorisation prévue dans le budget?

M. Evans: Globalement, c'est exact. Toutefois, nous considérons que c'est important. Je pense que c'est M. Stevens qui a soulevé la question à la Chambre au sujet des États-Unis qui ont un système fantastique, leur permettant de mettre un plafond maximal à la dette. Il me semble que notre système est supérieur car chaque année nous devons revenir au Parlement demander l'autorisation d'augmenter la dette tandis qu'aux États-Unis, ils peuvent fixer un très haut plafond en ce qui concerne la dette et emprunte jusqu'à ce plafond.

Le sénateur Godfrey: Vous vous donnez une marge de manœuvre de \$3 milliards, ce n'est pas vraiment un contrôle.

[Text]

Mr. Evans: It still does put a maximum on it.

The Deputy Chairman: Do any other senators wish to ask questions before I come back to Senator Grosart?

Senator Grosart: I would turn to the matter of the current cash balances. There has been some comment in the financial press to the effect that, as of March 25 of this year, the current cash balances were at \$6.4 billion, dropping at the end of the month to \$4.8 billion. Someone has suggested that what we are really talking about is \$18.8 billion and \$14 billion. Is there any substance to that suggestion? How do you relate the current cash balances to your borrowing requirement?

Mr. Handfield-Jones: It has always been the practice of the government to run substantial cash balances on average, although they vary. This enables government to plan a borrowing program in a way which is supposed to be advantageous to the market and can take the swings on the cash balances.

Therefore, the government never plans to run its cash balances down to zero. The fact that it holds cash balances is not expensive because the government receives interest on its cash balances with the banks.

It happens that the end of the fiscal year is a period in which the cash balances tend to be seasonally high. This is because April is a period of heavy disbursements, primarily because of the timing of tax refunds.

Therefore, the government cannot plan a borrowing program for this fiscal year on the assumption that it has used up that \$4.8 billion and has nothing on March 31, 1982. You cannot assume the government has used all of that \$4.8 billion of cash and will borrow the \$11 billion or the \$14 billion to finance its requirements. If it did, it would be in the uncomfortable position of running a substantial overdraft in the very early days of the following fiscal year.

Senator Grosart: Is adding the \$4.8 billion to the \$14 billion adding apples to apples or apples to oranges?

Mr. Handfield-Jones: It is a reasonable addition in the sense that it does provide a total figure of the amount of financial resources available to the government. Among the uses that the government has to plan on for those financial resources, is that of leaving an adequate cash balance at the end of the fiscal year.

Senator Grosart: There seems to be a retroactive element in clause 2, subclause (3) of the bill where you seem to be asking for retroactive authority to justify any infraction you might make of the Financial Administration Act. What is the situation there?

Mr. Evans: That is just the authority to borrow in foreign currencies, if I am not mistaken.

Senator Grosart: Clause 2, subclause (3) says:

For greater certainty, any amount borrowed under this section or any other authority conferred by Parliament before the coming into force of this section may be borrowed in a currency other than that of Canada and may be repaid in the currency in which it was borrowed.

What is the protection needed there?

[Traduction]

M. Evans: Il y a quand même un plafond.

Le vice-président: Quelqu'un veut-il poser une question avant que je revienne au sénateur Grosart?

Le sénateur Grosart: Je vais parler de l'encaisse monétaire courante. La presse financière a déclaré que à compter du 25 mars de cette année l'encaisse monétaire courante était de \$6.4 milliards, baissant à la fin du mois à \$4.8 milliards. Or quelqu'un a dit que nous parlions en fait de \$18,8 milliards et de \$14 milliards. Quelle est la vérité? Comment faites-vous correspondre l'enquête monétaire actuelle aux besoins d'emprunt?

M. Handfield-Jones: Le gouvernement a toujours eu l'habitude d'avoir en moyenne une encaisse monétaire importante, bien qu'elle varie. Cela lui permet de prévoir un programme d'emprunt qui soit à la fois avantageux pour le marché et puisse absorber les fluctuations de l'encaisse monétaire.

Par conséquent, le Gouvernement ne prévoit jamais de ramener son encaisse monétaire à zéro. Le fait qu'il ait des encaisses monétaires n'est pas onéreux, étant donné qu'il reçoit de l'intérêt dessus auprès des banques.

Il arrive qu'à la fin de l'année financière, l'encaisse soit élevée. Cela est dû au fait que le mois d'avril est un mois à grands déboursés, principalement à cause de l'échéancier des remboursements d'impôt.

Par conséquent le Gouvernement ne peut prévoir de programme d'emprunt pour cette année financière en supposant qu'il a utilisé intégralement les \$4.8 milliards et qu'il ne lui reste rien au 31 mars 1982. En effet, on ne peut présumer que le gouvernement a utilisé la totalité de l'encaisse et empruntera les \$11 ou \$14 milliards nécessaires pour répondre à ses besoins. S'il le faisait, il se trouverait à découvert dès le début de l'année financière suivante.

Le sénateur Grosart: Si l'on ajoute les \$4.8 milliards au \$14 milliards, s'agit-il de la même chose où d'éléments différents?

M. Handfield-Jones: Cela donne la totalité des ressources financières disponibles pour le Gouvernement. Celui-ci devra prévoir, entre autres, d'avoir une encaisse monétaire suffisante à la fin de l'année financière.

Le sénateur Grosart: Le paragraphe 3 de l'article 2 du projet de loi semble comporter un élément rétroactif du fait que vous semblez demander un pouvoir rétroactif pour justifier toute violation éventuelle de la loi sur l'administration financière. Qu'en-est-il?

M. Evans: Il s'agit tout simplement du pouvoir d'emprunt en devises, sauf erreur de ma part.

Le sénateur Grosart: Le paragraphe 2(3) stipule:

(3) Les emprunts autorisés en vertu du présent article ou de tout autre pouvoir conféré par le Parlement avant l'entrée en vigueur de cet article peuvent s'effectuer en devises étrangères et être remboursés dans ces devises.

Où est la protection nécessaire?

[Text]

Mr. Evans: That simply gives us the authority to borrow in other currencies, and it has been in previous borrowing authority bills. That is a standard clause. It has been in every bill since I have been in Parliament, and previous ones.

Senator Grosart: But when you say the phrase, "For greater certainty," you always suspect that you are doing something that you want retroactive justification for.

Mr. Handfield-Jones: The basic provisions regarding the government's borrowing are set out in the Financial Administration Act, where it sets out the requirement to obtain the authority before the Governor in Council may approve specific borrowing. While the application of the Financial Administration Act to foreign currency borrowing has never been tested by any formal challenge in the courts, in the discussions of our recent foreign currency operations, some questions were raised as to whether the authority did cover foreign currency borrowing. There was never any doubt in our minds that it was there, but it was thought desirable to include this provision "for greater certainty" to remove the possibility of any question being raised.

Senator Grosart: Questions raised by lenders, is that right?

Mr. Handfield-Jones: That is correct.

The Deputy Chairman: Why is the phrase, "For greater certainty," not in the French version of the bill? Do you suppose that in French we are sure of everything?

Mr. Evans: It is a more precise language, senator.

Senator Grosart: How would you translate it, Mr. Chairman?

The Deputy Chairman: I would not get involved in that, but I see that phrase, "For greater certainty," in subclause (3) in English, but I do not see it in the French version.

Senator Grosart: In your distinguished career, I would imagine you came across that phrase.

Senator Thériault: I believe the interpretation is the same.

Senator Robichaud: May I ask one question? Percentage-wise, how do loans to other countries compare with ours?

Mr. Evans: What is our net foreign currency position?

Senator Robichaud: I mean national, provincial and municipal.

The Deputy Chairman: Do you not have those figures with you at the moment?

Mr. Evans: No.

The Deputy Chairman: They could be provided at a later date to the committee.

Senator Robichaud: Do you not think that it is vital to find out where we stand nationally, provincially and municipally with respect to other countries? I am mentioning the United States, but I know that many of our municipalities in our provinces went for the Euro-dollar. How does it affect the balance of trade?

[Traduction]

M. Evans: Ce paragraphe donne tout simplement le pouvoir d'emprunter en devises, et il figurait dans tous les autres bills précédents sur les pouvoirs d'emprunt. Il s'agit d'une clause type.

Le sénateur Grosart: Mais lorsque vous dites «For greater certainty», on s'imagine que vous faites quelque chose pour laquelle vous voulez une justification rétroactive.

M. Handfield-Jones: Les dispositions de base concernant l'emprunt du gouvernement figurent dans la Loi sur l'administration financière, qui stipule l'obligation d'obtenir votre approbation, avant que le Gouverneur en conseil puisse approuver un emprunt quelconque. Bien que le fait d'appliquer cette loi aux emprunts en devises n'aie jamais été défiée officiellement devant les tribunaux, lorsque nous avons parlé de vos récentes opérations en matière de devises, on fait demander si le pouvoir accordé couvrirait bel et bien les emprunts en devises. Nous n'avons jamais douté que ce pouvoir existait mais nous avons jugé préférable d'inclure l'expression «for greater certainty» afin d'éliminer toute hésitation.

Le sénateur Grosart: De la part des prêteurs?

M. Handfield-Jones: C'est ça.

Le vice-président: Pourquoi l'expression en question ne figure-t-elle pas dans la version française du bill? Cela veut-il dire que cette certitude existe déjà dans la version française?

M. Evans: C'est une langue plus précise, sénateur.

Le sénateur Grosart: Comment le tradueriez-vous, monsieur le président?

Le vice-président: Je ne veux pas m'en occuper, mais je constate que l'expression «for greater certainty» du paragraphe 3 n'existe pas dans la version française.

Le sénateur Grosart: J'imagine que vous avez rencontré cette expression au cours de votre éminente carrière.

Le sénateur Thériault: L'interprétation est la même.

Le sénateur Robichaud: Puis-je poser une question? Au point de vue pourcentage, comment les prêts se comparent-ils aux nôtres dans d'autres pays?

M. Evans: Vous voulez dire, quel est notre situation nette en matière de devises?

Le sénateur Robichaud: A l'échelon national, provincial et municipal.

Le vice-président: Vous n'avez pas de chiffres à l'appui avec vous?

M. Evans: Non.

Le vice-président: Vous pourriez les envoyer plus tard au comité.

Le sénateur Robichaud: Ne pensez-vous pas qu'il est vital de savoir comment nous nous débrouillons nationalement, provincialement et municipalement par rapport aux autres pays? Je fais allusion aux États-Unis, mais je sais qu'un grand nombre des municipalités de nos provinces ont voulu adopter l'euro-dollar. De quelle manière cela touche-t-il la balance commerciale?

[Text]

Mr. Handfield-Jones: May we be permitted to make a general response? To be very precise about it, we would have to do a lot of research. For many years it has been a practice of provincial governments and their agencies—the hydros and to some extent the municipalities—to obtain some of their financing needs by borrowing in the United States, in Europe and in other markets. They have done so because it has been in their interest. It has enabled them to finance their deficits at somewhat lower costs than if they had relied entirely upon borrowing in Canada. It has generated an in-flow of money into this country which has helped to cover the current account deficit which this country has, traditionally, run with the rest of the world.

In recent years, the provinces in particular have been able to rely rather less on foreign capital markets partly because of the great fiscal strength of the oil-producing provinces and, indirectly, because Alberta has provided funds to the other provinces by investing the Heritage Fund monies in provincial bonds.

The federal government has only borrowed abroad when it needs to do so for foreign exchange purposes, but the provinces, the hydros and the municipalities have tended to borrow year in and year out.

Senator Robichaud: May I interrupt here? When and why should the federal government go abroad to borrow money?

Mr. Handfield-Jones: The federal government goes abroad to borrow money when it needs U.S. dollars in the operations of the exchange fund. That fund buys and sells U.S. dollars in order to maintain an orderly condition in the foreign exchange market and to prevent the Canadian dollar either going down or going up too rapidly against the U.S. dollar. When the Canadian dollar is going down against the U.S. dollar, the exchange fund sells U.S. dollars in the market to moderate the weakness of the Canadian dollar. If those sales run down, if the exchange fund's own holdings of U.S. dollars goes below the minimum level, then the government will borrow more foreign currencies to replenish that fund. That has happened in the last two or three years when the Canadian dollar was weak. Canada at times has made loans to foreign governments. For instance, after the war we loaned money to the United Kingdom. Since then we loaned to developing countries, as part of the government's aid program. The overall balance of Canada's indebtedness with other countries is one in which we owe others more than they owe us. That is because we have a current account deficit.

Senator Robichaud: They owe us more than we owe them?

Mr. Handfield-Jones: No, we owe more than we are owed.

The Deputy Chairman: Senator Grosart?

[Traduction]

M. Handfield-Jones: Pouvons-nous nous contenter de faire une réponse générale? Il nous faudrait faire beaucoup de recherches pour répondre de façon précise. Depuis plusieurs années, c'est l'habitude des gouvernements provinciaux et de leurs organismes—organismes hydro-électriques et aussi, dans une certaine mesure, des municipalités—de combler une part de leurs besoins financiers en empruntant aux États-Unis, en Europe et sur d'autres marchés. Ils ont agi ainsi parce que c'était à leur avantage de le faire. Cela leur a permis de financer leur déficit à des coûts quelque peu moins élevés que s'ils avaient dû compter entièrement sur des emprunts effectués au Canada. Ainsi l'argent a afflué au pays ce qui nous a aidé à couvrir le déficit du compte courant que nous avons traditionnellement avec le reste du monde.

Au cours des dernières années, les provinces, en particulier, ont été en mesure de compter moins sur les marchés de capitaux étrangers, en partie à cause de la grande puissance fiscale des provinces productrices de pétrole et, indirectement, parce que l'Alberta a fourni des fonds aux autres provinces en investissant des deniers du Heritage Fund dans des obligations provinciales.

Le gouvernement fédéral n'a emprunté à l'étranger que lorsqu'il avait besoin de le faire pour obtenir des devises étrangères mais les provinces, les organismes hydro-électriques et les municipalités ont eu tendance à emprunter chaque année.

Le sénateur Robichaud: Puis-je vous interrompre? Quand et pourquoi le gouvernement fédéral a-t-il été obligé d'emprunter des fonds à l'étranger?

M. Handfield-Jones: Le gouvernement fédéral emprunte de l'argent à l'étranger lorsqu'il a besoin de dollars américains dans les opérations du fonds de change qui achète et vend des dollars américains afin de régulariser le marché du change étranger et d'empêcher le dollar canadien de baisser ou de grimper trop rapidement par rapport au dollar américain. Lorsque le dollar canadien baisse par rapport au dollar américain, le fonds de change vend des dollars américains sur ce marché afin de modérer la faiblesse du dollar canadien. Si ces ventes épuisent l'avoir en devises américaines du fonds de change au-dessous du niveau minimal, le gouvernement emprunte plus de devises étrangères pour reconstituer ce fonds. C'est ce qui s'est produit au cours des deux ou trois dernières années alors que le dollar canadien montrait des signes de faiblesse. A certains moments, le Canada a consenti des prêts à des gouvernements étrangers. Par exemple, après la guerre, nous avons prêté de l'argent au Royaume-Uni et, depuis, aux pays en développement dans le cadre du programme d'aide du gouvernement. Notre situation globale d'endettement par rapport aux autres pays en est une où nous leur devons plus qu'ils ne nous doivent. C'est la raison pour laquelle notre compte courant est déficitaire.

Le sénateur Robichaud: Ils nous doivent plus que nous ne leur devons?

M. Handfield-Jones: Non nous leur devons plus qu'ils ne nous doivent.

Le vice-président: Je donne la parole au sénateur Grosart.

[Text]

Senator Grosart: Mr. Chairman, I have a final question. It is somewhat along the line of Senator Robichaud's questions. I should like to refer to a statement made by Mr. Claude-André Lachance, Parliamentary Secretary to the Minister of State (Trade) on April 3, 1981 during the debate in the House of Commons. One thing he said that I found interesting was:

—provincial partners and their administrations, including municipal administrations, represent over 60 per cent of all government expenditures in Canada, I wonder whether it might not be timely to reexamine seriously the traditional mechanisms for formulating both fiscal and monetary policies.

He goes on to state:

—the process by which the fiscal and monetary policies are implemented with a view to having greater input from the provinces as partners—

He finally states:

Such a huge deficit makes you ponder, and I suggest to the Minister of Finance and the Minister of State (Finance) (Mr. Bussières) that they make overtures to their provincial counterparts, urging them to take a more active part at the consultation and confrontation levels, and even perhaps at the decision-making level eventually, in drawing up the fiscal and monetary policies.

Is this, in any way, a trial balloon statement?

Mr. Evans: If it is, it is certainly not within my realm of knowledge. I can tell you that I am quite confident that Mr. Lachance expressed an opinion that he believes in. It certainly does not express, in any way to my knowledge, a switch in government policy.

Clearly, there are consultations between the levels of government with regard to overall financial planning, such as the meeting between the Finance Ministers that was held in December wherein the federal government laid out its fiscal strategy for the period. This is of great assistance to the provinces in putting together their budgets, which typically come out in the spring.

As far as directly involving provincial input into the formulation of the budget—which is the main component of fiscal policy, the monetary policy being the Bank of Canada—to my knowledge there is no consideration going on at the moment of direct involvement, although this has been raised by other persons at different times.

The Deputy Chairman: Senator Grosart?

Senator Grosart: Thank you very much, Mr. Chairman.

The Deputy Chairman: Are there any further questions? That being none, I should like your authorization to report the bill without amendment. It was agreed between the leaders

[Traduction]

Le sénateur Grosart: Monsieur le président, je voudrais poser une dernière question. C'est un peu dans le même ordre d'idée que les questions du sénateur Robichaud. Je me reporte à une déclaration faite par M. Claude-André Lachance, secrétaire parlementaire du ministre d'État (Commerce) le 3 avril 1981 au cours du débat à la Chambre des communes. Voici ce qui m'a intéressé dans ce qu'il a dit:

«que les administrations provinciales, y compris les administrations municipales, représentent maintenant plus de 60 p. 100 des dépenses gouvernementales au Canada, je me demande s'il n'y aurait pas lieu peut-être de réexaminer sérieusement les mécanismes traditionnels d'élaboration de ces mêmes politiques fiscales et monétaires.»

Il ajoute ensuite:

«le processus de mise en œuvre des politiques fiscales et monétaires au Canada, afin de faire intervenir beaucoup plus dans ledit processus les partenaires provinciaux—»

Finalement, il déclare:

«Lorsqu'on a un déficit aussi considérable, cela porte à réfléchir, et c'est la suggestion que je ferais à l'honorable ministre des Finances et au ministre d'État (Finances) (M. Bussières) d'essayer de lancer des antennes auprès de leur homologues provinciaux afin d'inciter ceux-ci, et leur ouvrir une porte pour qu'ils participent beaucoup plus activement au niveau de la consultation, et, de la confrontation, et peut-être même au niveau décisionnel à un certain moment, dans le processus de détermination des politiques fiscales et monétaires.»

S'agit-il, d'une certaine façon, d'une déclaration à effet de ballon d'essai?

M. Evans: Si c'est oui, je ne suis certainement pas au courant. Je peux vous dire qu'à mon avis M. Lachance a exprimé une idée dans laquelle il croit peut-être. Il ne s'agit certainement pas, pour autant que je sache, d'un changement d'orientation dans la politique du gouvernement.

Il y a évidemment des consultations entre les niveaux de gouvernement en ce qui concerne la planification financière dans son ensemble, comme la réunion des ministres des Finances qui a eu lieu en décembre et au cours de laquelle le gouvernement fédéral a exposé sa stratégie fiscale du moment. C'est très utile aux provinces pour établir leur budget, ce qui a habituellement lieu au printemps.

Pour ce qui est de faire intervenir directement les provinces dans l'établissement du budget qui est le principal élément de la politique fiscale—la politique monétaire relevant de la Banque du Canada—à ma connaissance, il n'est pas question en ce moment de participation directe, même si la question a été soulevée par d'autres personnes à diverses reprises.

Le vice-président: Le sénateur Grosart a-t-il quelque chose à ajouter?

Le sénateur Grosart: Merci, monsieur le président.

Le vice-président: Y a-t-il d'autres questions? Dans ce cas, je vous demande l'autorisation de faire rapport du bill sans amendement. Il y a eu entente entre les leaders et le sénateur Grosart que le rapport serait verbal. Êtes-vous d'accord?

[Text]

and Senator Grosart that the report would be a verbal one. Is that agreed?

Senator Grosart: Mr. Chairman, I said that we would be satisfied with that in the circumstances. I might suggest you go a little further and set out in your verbal report who was present as witnesses before the committee. You might even suggest that some of the questions were answered that were raised in the Senate today.

Normally, the report would be a written one, whereas this is *pro forma*. It seems to me that we should make it as less *pro forma* an exercise as we can. Knowing your ability in such matters, I leave it entirely to you.

The Deputy Chairman: On your behalf, honourable senators, I wish to thank the witnesses for their attendance this afternoon. I shall report the bill without amendment.

The committee adjourned.

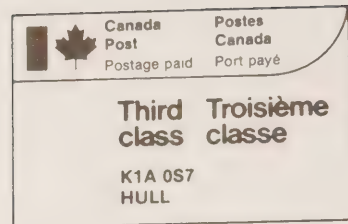
[Traduction]

Le sénateur Grosart: Monsieur le président, j'ai dit que, dans les circonstances, nous accepterions cet arrangement. Je pourrais suggérer que vous ajoutiez à votre rapport oral les noms des personnes qui se sont présentées comme témoins devant le Comité. Vous pourriez même ajouter qu'on a répondu à certaines des questions qui ont été soulevées au Sénat aujourd'hui.

Normalement, le rapport serait présenté par écrit, mais comme s'il s'agit d'un rapport fictif, il me semble que nous devrions le résumer autant que possible. Connaissant votre compétence sur ces questions, je m'en remets entièrement à vous.

Le vice-président: Au nom des honorables sénateurs, j'aimerais remercier les témoins qui ont comparu cet après-midi. Je ferai rapport du bill sans amendement.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

Mr. John Evans, Parliamentary Secretary to the Minister of Finance.

From the Department of Finance:

Mr. S. J. Handfield-Jones, Assistant Deputy Minister,
Fiscal Policy and Economic Analysis Branch;
Mr. Gordon W. King, Director, Capital Markets Division.

M. John Evans, secrétaire parlementaire du ministre des Finances.

Du ministère des Finances:

M. S. J. Handfield-Jones, sous-ministre adjoint, Direction de la politique fiscale et de l'analyse économique;
M. Gordon W. King, directeur, Division des marchés de capitaux.



First Session
Thirty-second Parliament, 1980-81

Première session,
trente-deuxième législature, 1980-1981

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable DOUGLAS D. EVERETT

Président:
L'honorable DOUGLAS D. EVERETT

Tuesday, April 14, 1981

Le mardi 14 avril 1981

Issue No. 33

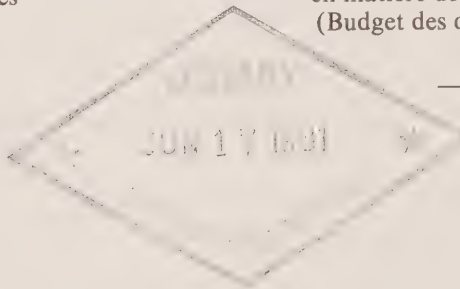
Fascicule n° 33

Twenty-fifth Proceedings on:

Examination of Government
Policy and Regional Disparities
(Main Estimates 1980-81)

Vingt-cinquième fascicule concernant:

Examen de la politique du gouvernement
en matière de disparités régionales
(Budget des dépenses 1980-1981)



WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable D. D. Everett, *Chairman*

The Honourable F. Leblanc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	Murray
Benidickson	*Perrault
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Grosart	Thériault
Hicks	

**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable D. D. Everett

Vice-président: L'honorable F. Leblanc

et

Les honorables sénateurs:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	Murray
Benidickson	*Perrault
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Grosart	Thériault
Hicks	

**Membres d'office*

(Quorum 5)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Tuesday, April 29, 1980:

With leave of the Senate,
"The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Hayden:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures proposed by the Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending 31st March, 1981, tabled in the Senate on Wednesday, 23rd April, 1980.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du mardi 29 avril 1980:

Avec la permission du Sénat,
«L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Hayden,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses présenté au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1981, déposé au Sénat le 23 avril 1980, et à faire rapport à ce sujet.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Robert Fortier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, APRIL 14, 1981

(35)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on National Finance met this day at 1:30 p.m. to continue their examination of Government Policy and Regional Disparities (Main Estimates 1980-81).

Present: The Honourable Senators Everett (*Chairman*), Benidickson, Doody, Godfrey, Grosart, Hicks, Leblanc, Murray, Robichaud. (9)

In Attendance: Mr. Peter Dobel, Mr. Peter Sagar and Ms. Wendy McBride from the Parliamentary Centre.

The following witnesses were heard:

Mr. Alfred Rouleau, President, Le Mouvement des Caisses Populaires Desjardins;

Mr. André Morin, Adviser to the President on Governmental Affairs.

The witnesses tabled the Annual Reports for various members of the Caisse Populaire Desjardins Group.

At 3:35 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

Le greffier du Comité

J. H. M. Cocks

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 14 AVRIL 1981

(35)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 13 h 30 pour poursuivre l'examen de la politique du gouvernement en matière de disparités régionales (Budget des dépenses 1980-1981).

Présents: Les honorables sénateurs Everett (*président*), Benidickson, Doody, Godfrey, Grosart, Hicks, Leblanc, Murray, Robichaud. (9)

Aussi présents: MM. Peter Dobell et Peter Sagar et M^{me} Wendy McBride du Centre parlementaire.

Les témoins suivants sont entendus:

M. Alfred Rouleau, président, Le Mouvement des Caisses Populaires Desjardins;

M. André Morin, conseiller du président, Affaires gouvernementales.

Les témoins déposent les rapports annuels de divers membres du Groupe des Caisses populaires Desjardins.

A 15 h 35, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, April 14, 1981

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 1.30 p.m. to examine government policy and regional disparities (Main Estimates 1980-81).

Senator Douglas D. Everett (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, this is our 39th hearing on the subject of government policy and regional disparities.

Senator Godfrey: Before we start, I should like to bring up one matter. Four years after I became a senator, we could not hold a committee meeting on Tuesday unless all senators were here on Monday night. We then started holding committee meetings on a Tuesday, even though the Senate had not been sitting on the Monday evening.

We were scheduled to have a committee meeting on Thursday morning which has now been cancelled. It may very well be that you could not get a quorum, but I would think the procedure should have been to phone around in order to try to get a quorum. In fact, when Senator Frith brought up the matter of the Senate sitting only on Tuesday and Wednesday he said that there may be some complications about a committee meeting on Thursday. I would have thought that, by sitting on Wednesday, it would have eased the complications and made it easier to have a committee meeting on Thursday. There is no reason why, if you want to have a committee meeting on Thursday, the whole Senate should have to be here on Thursday afternoon. There is also no reason why the senators who are not involved should not leave and the ones who are involved should not stay.

I am bringing this matter up so that it may be considered in terms of future practice. We should not automatically cancel committee meetings, but we should try to get a quorum, and if we cannot, then we may have to cancel. I think we should make every effort to go ahead with our scheduled committee meetings particularly when someone such as the Minister of Finance from Newfoundland is to be present.

The Chairman: It is an interesting point and I think it is well taken. I think we should be canvassed to see whether a quorum is available.

If there are no other points to be raised at this time, we will continue with our committee meeting.

This is the 39th meeting in continuing our examination. We are very honoured today to have with us Mr. Alfred Rouleau, President of Le Mouvement des Caisses Populaires Desjardins and Mr. André Morin who is adviser to the president on government affairs.

As honourable senators know, the caisse populaire movement has been very instrumental in investing in regional development projects throughout Quebec. For this reason we are particularly interested in finding out about their experience.

I would ask Mr. Rouleau to give us some information on what he has learned in that regard, which may be helpful to

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 14 avril 1981

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des Finances nationales se réunit aujourd'hui à 13 h 30 pour étudier la politique gouvernementale et les disparités régionales (Budget principal pour 1980-1981).

Le sénateur Douglas D. Everett (*président*) prend place au fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, cette séance sera notre 39^e consacrée à l'étude de la politique gouvernementale et aux disparités régionales.

Le sénateur Godfrey: Avant de commencer, je voudrais soulever une question. Quatre ans après ma nomination au Sénat, nous ne pouvions pas tenir séance le mardi si tous les sénateurs n'étaient pas présents le lundi soir. Alors, nous avons commencé à tenir séance le mardi, même quand le Sénat n'avait pas siégé le lundi soir.

Nous devons tenir séance jeudi matin; or, cette séance a été annulée. Il se pourrait fort bien qu'il n'y ait pas quorum, mais je pense que normalement, on aurait dû téléphoner aux sénateurs afin de pouvoir constituer un quorum. En fait, quand le sénateur Frith a proposé que le Sénat ne siège que le mardi et le mercredi, il a fait remarquer qu'on aurait de la difficulté à siéger le jeudi. Il me semble qu'en siégeant le mercredi, il serait plus facile d'avoir une séance du comité le jeudi. Je ne vois pas pourquoi tous les sénateurs devraient être présents le jeudi après-midi alors que seul le comité doit siéger. Ainsi, les sénateurs intéressés pourraient rester, tandis que ceux qui ne sont pas convoqués pourraient s'en aller.

Si je mets cette question sur le tapis, c'est pour faciliter les choses à l'avenir, voilà tout. Nous ne devrions pas annuler des séances de comité, mais plutôt nous arranger pour qu'il y ait quorum, et si on ne peut l'avoir, alors on annulerait la séance. Nous devrions nous efforcer de siéger comme prévu, surtout si un témoin important est convoqué, comme par exemple le ministre des Finances de Terre-Neuve.

Le président: C'est là une observation intéressante et fort à-propos. Je crois qu'il y aurait lieu de voir si nous pouvons constituer un quorum.

Si personne n'a d'autres questions à soulever, nous allons poursuivre la séance.

Ceci est donc la 39^e séance de notre ordre de renvoi. Nous avons l'insigne honneur d'accueillir aujourd'hui monsieur Alfred Rouleau, président du Mouvement des Caisses populaires Desjardins, ainsi que monsieur André Morin, conseiller du président en matière d'affaires gouvernementales.

Les sénateurs savent fort bien que le mouvement des caisses populaires a grandement contribué au financement de travaux d'expansion régionale dans tout le Québec. C'est pourquoi nous sommes si curieux de savoir ce que l'expérience leur a appris.

Je prie donc monsieur Rouleau de nous dire ce qu'il a appris à cet égard, car cela pourrait nous être utile dans nos travaux.

[Text]

our study. I understand, Mr. Rouleau, that you have an opening statement. Would you like to proceed?

M. Alfred Rouleau, président, Le Mouvement des Caisses Populaires Desjardins, Lévis (Québec): Monsieur le président, mon collègue et moi sommes très heureux d'avoir accepté l'invitation que nous avons reçue de rencontrer les membres de votre comité puisque l'on nous invitait à parler du Mouvement Desjardins et de ses implications au niveau des populations. Je ne parlerai pas longtemps car je pense que souvent les questions rapportent plus que des exposés. Au niveau de Desjardins, dans la province de Québec,—et peut-être même à l'extérieur du Québec—il y a au delà de quatre millions de citoyens qui sont impliqués dans le fonctionnement du Mouvement des Caisses populaires Desjardins au Québec. Ces personnes sont regroupées à peu près dans 1,400 unités locales, tant sur le plan géographique que sur le plan même des usines, car il y a aussi des Caisses d'économie qui sont localisées dans les usines et qui appartiennent aux travailleurs. Vous avez à peu près 18,000 dirigeants bénévoles qui œuvrent au niveau local et qui acceptent de servir dans une entreprise à caractère économique et social.

Je ne veux pas m'attarder sur des chiffres ni sur des statistiques, mais il y a quand même des particularités qu'il faut signaler. C'est un mouvement qui est nettement décentralisé et dont les pouvoirs de décision se situent au niveau local. Bien sûr, dans la structure, il y a d'autres niveaux de décision. En définitive, le pouvoir part du niveau local avec l'assemblée générale annuelle des membres de chaque caisse et aussi avec la gestion et l'administration qui se poursuit au niveau des dirigeants de chaque caisse.

Les caisses sont vraiment impliquées dans leur milieu car, parmi les dirigeants, l'on retrouve des gens qui viennent de toutes les classes sociales, que ce soit des travailleurs, des cultivateurs, des professionnels, même des gens de petites et moyennes entreprises. L'on retrouve, parmi les dirigeants des caisses, 18,000 personnes, des hommes et des femmes qui émergent de toutes les classes sociales. On retrouve, au Québec et à travers le pays, d'ailleurs, des corps intermédiaires. Je pense, par exemple, aux chambres de commerce et aux clubs sociaux. Evidemment, les citoyens au niveau local se regroupent à travers une série d'activités philanthropiques ou à caractère civique. La formule coopérative, la formule de la caisse d'épargne et de crédit permet, quand même, des implications de la part de citoyens dans une activité qui n'est pas philanthropique, qui est nettement une entreprise à caractère socio-économique.

J'insiste beaucoup là-dessus parce que l'on vit dans une société, actuellement, avec les nouvelles générations, où il y a une volonté certaine de vouloir s'impliquer davantage dans le domaine économique. Je pense que la formule coopérative, la formule de la caisse d'épargne et de crédit permet cela. Je parle des caisses populaires et des caisses d'économie du Québec, mais je pourrais parler des caisses populaires du Nouveau-Brunswick. Je pourrais parler des caisses populaires à travers le Canada et des «Credit Unions» à travers le pays.

Je pense que la formule permet aussi une décentralisation des capitaux. Les capitaux qui sont épargnés, dans une localité ou dans une région, sont toujours réinvestis pour le bénéfice

[Traduction]

Sauf erreur de ma part, monsieur Rouleau, vous avez une déclaration préliminaire à faire. Ayez donc l'obligeance de commencer.

Mr. Alfred Rouleau, President, Le Mouvement des Caisses Populaires Desjardins, Lévis Quebec: Mr. Chairman, my colleague and I are very happy to have been invited to meet with the members of your committee, since we have been requested to speak about the Desjardins movement, and of its involvement at the community level. I shall not be long, because I think that very often questions are more instructive than statements. However, with Desjardins, in the province of Quebec, and perhaps even in some areas outside Quebec, more than four million people are involved in the operation of the "Mouvement des caisses populaires Desjardins" in Quebec. They are broken up into about 1,400 local units, on both the geographic and industrial levels, as there are also savings funds operating in the factories which are owned by the workers. There are about 18,000 volunteer managers working on the local level, who are willing to serve within a socio-economic organization.

I don't want to speak at length about figures and statistics, but certain peculiarities should be mentioned. This movement is very decentralized and decision-making powers are at a local level. Of course, there are other levels of decision-making within the structure. In the end, however, decision-making starts at the local level with the annual general meeting of the members of each "caisse populaire", or credit union, and moves to the management and directorship levels, where the directors of each credit union are involved.

The credit unions are truly a part of their environment, as people from all social classes belong to the executive, including workers, farmers, professionals and even people from small and medium-sized businesses. There are, at the managing level of the credit unions, some 18,000 men and women coming from all social backgrounds. In Quebec as well as throughout the country, there are also intermediate bodies. I am thinking, for example, of boards of trade and social clubs. Of course, people work together at the local level through their participation in a number of philanthropic and civic activities. The co-operative formula, that is, the one applied in "caisses d'épargne et de crédit", nevertheless allows some involvement of citizens in activities which are not philanthropic, but are clearly of a socio-economic nature.

I want to emphasize this, because we live in a society which, with the coming generations, shows a clear determination to become involved in economics issues. I believe the co-operative formula, applied in the "caisses d'épargne et de crédit" makes such involvement possible. While I have been speaking of Quebec credit unions, I could just as easily speak of the credit unions in New Brunswick on those operating across the country.

I believe that this formula allows some decentralization of capital. The money that is saved in a community or a region is always reinvested for the benefit of the members or of the

[Text]

des membres ou de la communauté au niveau local ou régional. Je vais employer une formule française; je ne sais pas comment cela va se traduire en anglais, mais la formule coopérative, elle, ne «siphonne» pas les capitaux des petites localités pour les envoyer exclusivement dans des grands centres, même si cela peut être justifié dans certaines circonstances. Les capitaux demeurent dans le territoire et ils produisent dans ce territoire pour le bénéfice des individus et des petites entreprises. C'est toute la question de la démocratie économique. Je crois que la formule coopérative, tout en favorisant la décentralisation, démocratise, dans une certaine mesure, l'économie. Si c'est bon pour un régime politique, je pense que cela peut aussi être très bon au niveau économique, parce qu'il y a des relations à faire là aussi.

En ce qui concerne Desjardins, j'insiste beaucoup là-dessus, le pouvoir est définitivement à l'échelon inférieur. C'est une pyramide, mais ceux qui agissent au deuxième ou au troisième niveaux, demeurent définitivement dépendants de la base. Ce n'est pas facile de vivre le régime démocratique en économie. Je ne sais pas en ce qui concerne la politique, il y en a quelques-uns qui ont de l'expérience, mais en économie, ce n'est pas facile.

Alors, j'arrête ici, car M. Dobell nous a fait parvenir une lettre pour nous dire à peu près dans quel sens nous devons nous adresser au Comité. Nous sommes disposés, M. Morin et moi, dans la mesure où nous nous sentirons qualifiés, à répondre à vos questions.

The Chairman: Thank you very much. The lead questioner is Senator Robichaud.

Le sénateur Robichaud: Merci, monsieur le président. Malgré un rhume et une sinusite qui m'accablent, il me fait plaisir de saluer à mon tour la présence, comme témoin ici, d'un ami des caisses populaires, d'un ami personnel que je connais déjà depuis plusieurs années. C'est un homme qui a tranché et qui continue à trancher. J'ai appris, tout récemment, qu'il sera remplacé dans certaines fonctions qu'il doit quitter bientôt. J'espère qu'il ne va pas prendre sa retraite car il est infiniment trop jeune pour cela.

Il a dit deux choses dans ses commentaires. Il a parlé, d'abord, d'un sujet sur lequel je devais lui poser une question. Ses réponses seront, cet après-midi, basées sur les effets bénéfiques des caisses populaires, des mouvements coopératifs, non seulement à l'intérieur des frontières du Québec, mais à l'extérieur, à travers tout le Canada.

Our task here is to study the problem of regional economic development. Before going on to current and past activities, I should like to know this from the witness. We quite often hear that the chartered banks have hindered regional economic development instead of helping it. We are going to come back to the caisses populaires, but in the meantime could we have Mr. Rouleau's comments on the argument that is advanced left and right to the effect that the chartered banks have hindered rather than helped to solve the problem of regional economic development?

[Traduction]

community at the local and regional levels. I would say that with the co-operative formula, capital is not being siphoned off, so to speak, from the small communities to big cities, even if this could be justified in some situations. Capital remains within the area and is put to work for the benefit of the individuals and small businesses. It is the whole idea of democratic economics. I, for one, believe that the co-operative formula, while promoting decentralization, makes for a more democratic economy in a sense. If this is good for a political system, I think it can be just as good on an economic level, because there is a relationship to establish.

So, as far as Desjardins is concerned, and I want to emphasize this, decision-making power lies truly at the bottom of the structure. It is a pyramid, but those acting at the second or third levels remain under the control of the bottom level. It is not easy to apply a democratic system in economics. As far as politics is concerned, some people have experience with this, but I do know that in economics, it is certainly not easy.

So, I will end my statement here, as Mr. Dobell had a letter sent to us indicating the issues we should address before this committee. Mr. Morin and I are ready to answer all your questions, as far as we are able to do so.

Le président: Merci infiniment. Le premier à poser des questions sera M. Robichaud.

Senator Robichaud: Thank you, Mr. Chairman. Although I have a cold and my sinuses are bothering me, it is a pleasure for me to welcome as a witness before us a personal friend of mine from the credit union movement whom I have known for many years. This is a man who stands out, from the crowd, always. I have been told that he is soon to be replaced in some of his functions. However, I hope he does not intend to retire, because he is much too young for that.

He said two things in his statement. First he spoke on one particular subject about which I have a question to put to him. His answers, this afternoon, will be based on the beneficial effects of the «caisses populaires» and co-operative movements within the province of Quebec, as well as outside the province and throughout Canada.

Nous avons pour tâche ici d'étudier les problèmes que pose l'expansion économique régionale. Avant de passer aux activités courantes et passées, je voudrais que le témoin éclaire ma lanterne. On entend beaucoup dire que les banques à charte, au lieu de favoriser l'expansion économique régionale, ont mis des bâtons dans les roues. Nous reviendrons aux caisses populaires, mais d'ici là M. Rouleau voudrait-il nous dire ce qu'il pense de l'argument qu'on entend à droite et à gauche, voulant que les banques à charte ont entravé au lieu de favoriser le règlement des problèmes que suscite l'expansion économique régionale?

[Text]

Mr. Rouleau: Quant à moi, on est dans une société où on va vivre dans un pluralisme de systèmes, sur le plan financier. Ceci me fait souvent dire, dans des interventions publiques, qu'on ne devrait pas chercher à mousser, ou à promouvoir exclusivement un système qui est la coopération, ou l'entreprise capitaliste comme on la voit, ou la multinationale, ou même le gouvernement dans certaines interventions. Il m'apparaît qu'au Québec et au Canada, ce qu'on doit rechercher, ce sont des aménagements pour qu'il y ait de la coexistence pacifique entre les différents systèmes. J'ai appris cela du père Lévesque, lorsque j'étais étudiant à Québec, aux sciences sociales, et qu'il nous disait que dans le développement d'un pays, il faut essayer de miser sur tout ce qui est potentiel, et sur tout ce qui est ressource. Dans mon optique, dans l'optique Desjardins, il est sûr qu'on est concurrentiel, forcément, avec le système bancaire ou avec les autres institutions financières, sans aucun doute. Aussi, quand on est concurrent, de part et d'autre, on cherche à développer sa propre organisation, et non pas à aider l'autre à développer la sienne. Je suis peut-être mal placé pour évaluer le rôle du système bancaire au Canada, mais personnellement, j'ai siégé trois ans à un conseil d'administration de banque, ce n'est pas une grande expérience, mais je pense que le système des banques au Canada joue son rôle dans le système économique. Il n'y a pas de système parfait et pour nous, dans le système Desjardins, nous reconnaissons cette réalité en terme de développement économique.

C'est là, la différence; quand on parle de la Caisse populaire ou de la Caisse d'économie, ou de la «Credit Union» les gens impliqués sont à la fois les usagers-propriétaires de l'entreprise, tandis que dans une institution financière à caractère capitaliste ou une compagnie à capital-action, les propriétaires ne sont pas nécessairement les usagers, ni les usagers ne sont pas nécessairement les propriétaires; ils sont souvent des clients d'entreprise, tandis que, au niveau de la formule coopérative, les gens sont à la fois les co-propriétaires et les utilisateurs de l'entreprise.

Alors, quand on regarde les systèmes évoluer, je pense qu'on ne parachute pas de capitaux, pour parler la langue populaire. Ce sont vraiment les capitaux qui sont à la base qui travaillent et se développent. Au niveau du système bancaire, c'est bien sûr, ou au niveau des autres institutions financières, il se joue un rôle partiellement différent de celui de la caisse.

Je ne sais pas si cela répond à votre question, sénateur Robichaud.

Le sénateur Robichaud: Pas tout à fait. Ma question spécifique était ceci, en dissociant les caisses populaires:—on sait que les caisses populaires, les mouvements coopératifs, ont contribué l'argent au développement des régions qui, sans aucun doute, seraient complètement dépourvues à l'heure actuelle. Mais, est-ce que les banques à charte ont contribué à développer des régions qui sont sous-développées, au Canada? Ou bien, est-ce qu'elles ont concentré leurs efforts dans les régions les plus favorisées?

Mr. Rouleau: Je nuancerais, mais j'ai une tendance à penser dans le terme de votre question, en disant que les banques à charte agissent en fonction des intérêts de l'organisation. Il est clair qu'elles s'impliquent davantage dans des centres où il y a

[Traduction]

Mr. Rouleau: Personally, I believe we live in a society where there exists a plurality of financial systems. This often leads me to say, when I am speaking in public, that we should not promote exclusively any one system, be it co-operation, capitalist enterprise as we see it, the multinationals, or even government in some cases. It seems to me that in Quebec and in Canada, what we should strive for is the kind of change which would make it possible to achieve peaceful coexistence between the various systems. I learned from Father Lévesque, when I was studying social sciences in Quebec City, that in the development of a country, one should rely on every potentiality, on every resource. In my view and from the point of view of Desjardins, it is an undeniable fact that we are competing with the banking system and the other financial institutions. And when there is competition of this sort, both sides strive to develop their own organization, not help the competitors to develop theirs. I am perhaps in no position to assess the role of the banking system in Canada—although I sat for three years on the board of directors of a bank, which is perhaps not such extensive experience—but I do believe that the Canadian banking system is playing its role in our economic set up. There is no such thing as a perfect system and as for us, in the Desjardins organization, we recognize this as a fact in terms of economic development.

This is what makes the difference; in the case of a "caisse populaire", "caisse d'économie" or a credit union, the people who make it up are both the users and the owners of the business, while on the other hand in a capitalistic type of financial institution with capital stock, the owners are not necessarily the users, and vice-versa; more often, they are the customers, while with the co-operative formula, people are the co-owners of the business as well as being the users.

So, when we look at the evolution of the systems, we do not see capital dropping from the sky, to use a colloquial expression. It is really the basic capital that is put to work and developed. With the banking system or that of other types of financial institutions, of course, the role played is slightly different from that of the savings co-op.

Does this answer your question, Senator Robichaud?

Senator Robichaud: Not quite. My specific question did not have to do with the "caisses populaires". We all know that the "caisses populaires" and the co-operative movements have contributed to the funding of regional development, and that without this contribution the regions involved would be very poorly off now. But have the chartered banks contributed to the development of the underdeveloped regions of Canada? Or have they in fact focused their activities on the most favoured regions?

Mr. Rouleau: I would qualify that, but I am inclined to think, along the lines of your question, that the chartered banks act according to the organization's interests. Obviously, they get more involved in the large centers, where there are

[Text]

moins de problèmes, en tout cas, dans les centres où la vie économique est plus développée.

Je veux vous donner un exemple. Dans la province de Québec, il y a à peu près 500 endroits où il y a des populations qui n'ont pas d'autres services financiers que la caisse qu'ils ont mise sur pied. Il n'y a pas de succursales de banques, il n'y a pas de comptoirs de banques. Je donne cet exemple, parce que c'est en terme de services, et c'est la situation actuelle dans la province de Québec. Je comprends que la banque ne fasse pas de philanthropie, dans ce sens qu'elle ne s'implique pas dans des endroits où elle ne peut pas espérer rentabiliser ses institutions. Pour une population où il n'y a pas de succursales de banques, il peut devenir rentable de créer sa propre coopérative que les gens administrent et rentabilisent eux-mêmes. Ça ne répond peut-être pas à votre question, mais il y a des différences.

Le sénateur Robichaud: Oui.

M. Rouleau: J'ai été président, une année, de l'Institut des affaires publiques, dans le nord de Montréal, et justement il était question des investissements, de développement régional, et je crois que M. Schank était le président, de Dupont Canada, à l'époque, si je me souviens bien. Une question avait été posée dans la salle, à savoir si des entreprises comme Dupont, CIL, et d'autres entreprises n'avaient pas une responsabilité de s'implanter dans des régions où il y avait vraiment du sous-développement. La réponse du président, je trouve que c'était plein de bon sens, était que si un investisseur chez-nous coïncide à s'implanter dans une région où il y a du sous-développement, on va le faire; mais on ne sacrifiera pas d'aucune façon la rentabilité de l'entreprise, la qualité des produits qu'on peut fabriquer, etc., pour essayer de régler un problème de sous-développement, ou tout problème comme cela. Il y a deux philosophies derrière cela: une tient à la volonté populaire, quand les gens s'impliquent eux-mêmes dans l'affaire. L'autre se réfère aux grandes entreprises financières que l'on connaît au Canada; elle consiste à faire des dons. S'il y a une initiative, dans une région sous-développée où l'on fait une souscription de \$1,000, là, l'entreprise va donner \$1,000 pour aider à ces gens-là. Mais je ne pense pas qu'une entreprise veuille s'impliquer dans des endroits où elle ne peut pas espérer une rentabilisation.

Prenons par exemple le Nouveau-Brunswick; si, demain matin le réseau des caisses populaires ou des «Credit Unions» allait s'établir dans des villes comme Moncton ou Saint-Jean au Nouveau-Brunswick, j'ai l'impression qu'il manquerait quelque chose quelque part, pour aider les populations à s'en sortir, ou pour donner des services dans le domaine financier.

Je veux vous donner un exemple: le gouvernement paie des pensions, des pensions de vieillesse, des allocations familiales, des pensions aux anciens combattants, etc. Je n'ai pas de statistiques, mais vous seriez surpris de connaître le pourcentage des chèques émis par le gouvernement du Canada, qui sont encaissés dans des caisses car, dans plusieurs endroits, les caisses sont les seules institutions à offrir le service financier.

Ça ne répond peut-être pas à votre question, mais c'est nuancé.

[Traduction]

less problems, or at least where business and economic activities are more developed.

Let me give you an example. In the province of Quebec, there are some 500 places where the people have only the financial services that they have set up themselves. There are no bank branches and no banking facilities. I give this example because we are speaking in terms of services, and that's the way things are now in Quebec. I understand very well that a bank is not a philanthropic organization, meaning that it does not get involved in an area where it cannot expect any return from its business activities. In a community where there is no bank, it may be cost-effective to set up a co-operative run by the people and which they turn into a profitable business. This does not perhaps answer your question, but there are some differences.

Senator Robichaud: Yes.

Mr. Rouleau: I was Chairman of the Institute of Public Affairs for one year in Montreal-North, and it so happens that we were dealing with investments and regional development at the time; I believe Mr. Schank was then the President of Dupont Canada, if I remember correctly. Someone asked a question about whether companies like Dupont, CIL and others did not in fact have a responsibility to get involved in truly underdeveloped regions. The President's answer which made a lot of sense to me was that if an investor demands that we set up shop in an underdeveloped region, we will do it, but in no way will we sacrifice our profits or the quality of our products just for the sake of solving under development problems or whatever. There are two philosophies behind this: one has to do with the will of the people, when they are involved in the venture. The other has to do with the large financial institutions we have in Canada, and involves their making donations. If a project is launched in an underdeveloped region where it is a question of \$1,000, the institution will donate \$1,000 to help those people. But I do not think that a company would be willing to get involved in an area where it could not expect any return on its investment.

For example, take New Brunswick; if tomorrow morning the network of "caisses populaires" or credit unions moved into cities like Moncton or St. John, and if the present network were dismantled, I feel there would be something missing somewhere to help the people get by or provide them with financial services.

Here is another example: the government pays for old age pensions, family allowances, veterans' pensions and so on. I have no statistics here, but you would be surprised at the percentage of cheques issued by the Government of Canada which are cashed in "caisses populaires, for and in many places, the latter unions represent the only institution where such financial services can be obtained.

This does not answer to your question fully perhaps, but I have expanded on your statement.

[Text]

Le sénateur Robichaud: Ça s'en vient!

M. Rouleau: C'est nuancé, parce que je n'ai pas le goût de m'étendre davantage sur cela.

Peut-être que M. Morin voudrait ajouter quelque chose.

M. André Morin, conseiller, Affaires gouvernementales et co-opératives d'épargne et de crédit: Votre question est très intéressante, sénateur Robichaud. Elle rejoint tout le conflit qu'il y a entre la théorie économique, qui nous dit que les capitaux doivent être mobiles pour contribuer davantage au développement, où il peut se faire avec le meilleur rendement, et le monde de tous les jours, où des individus veulent vivre dans un milieu et sont prêts à s'impliquer pour le développer. Notre Mouvement travaille précisément avec ces individus.

Au Québec, le Groupe de travail sur l'épargne, dans son récent rapport, a précisément touché à cette question de la mobilité des capitaux et recommandé que les capitaux soient mobiles. Il recommande aussi, toutefois, tout de suite après, qu'il y ait beaucoup de transparence dans les institutions financières pour que ceux qui utilisent ces institutions financières et y déposent leurs épargnes puissent savoir où ces épargnes sont investies. Je trouve que c'est une question importante. Je suis économiste moi-même, et je connais très bien la théorie de la mobilité des capitaux, et je connais très bien aussi le mouvement des Caisses populaires. Pour moi, ça me paraît clair que si vous prenez les capitaux des régions défavorisées, parce qu'il y a peu de demandes de prêts industriels et commerciaux dans ces régions-là, et que vous les envoyez dans les endroits où la croissance est plus rapide, vous allez certainement avoir, non pas au niveau des institutions financières, mais au niveau gouvernemental, un problème beaucoup plus important de redistribution, et vous allez être obligé de penser à activer davantage un ministère d'expansion économique régionale et d'autres mécanismes de redistribution.

Lorsque vous êtes avec la formule des caisses populaires, l'argent travaille sur place et est prêtée aux membres qui demeurent dans ce milieu. S'il y a la moindre entreprise qui veut s'y installer les caisses seront très préoccupées de lui aider à le faire. Bien sûr, il faudra que l'entreprise soit solvable. Nous avons aussi des techniciens pour analyser la rentabilité des entreprises; on ne peut pas prêter un million de dollars à une entreprise qui n'a aucun avenir. Mais, en plus de regarder tous les critères traditionnels comme le font toutes les institutions financières avant de faire un prêt, en plus de ça notre Mouvement peut compter sur des dirigeants locaux qui connaissent habituellement très bien le chef de l'entreprise, et les employés qui y travaillent. Cela est un «plus» qui peut souvent amener des jugements favorables à un prêt, en comparaison d'un jugement défavorable qui pourrait être porté par un gestionnaire d'une autre institution financière à caractère centralisé. La mobilité des capitaux demeure quelque chose qui devrait être permise, mais on ne devrait pas la forcer. Le gouvernement devrait permettre cette mobilité et devrait aussi forcer toutes les institutions financières à être transparentes, de façon à ce que le citoyen sache exactement ce qui s'y passe, et où elles investissent leurs fonds. Avec la formule des caisses populaires, si, par hasard, vous n'avez pas suffisamment de demandes de prêt dans une caisse donnée, les surplus de fonds

[Traduction]

Senator Robichaud: We're getting there!

Mr. Rouleau: I have expanded somewhat on your statement, but I do not wish to speak at length on the subject.

Perhaps Mr. Morin would like to add something.

Mr. André Morin, Advisor, Governmental Affairs and Savings and Credit Co-Operatives: Yours is a very interesting question, Senator Robichaud. Basically it has to do with the whole conflict between economic theory, which maintains that capital must be mobile in order to promote development where it can be carried out with the best possible return, and the every-day world, where people wish to live in a particular environment and are ready to get involved in order to develop it. In our movement, we work with these people.

In its recent report, the working Group on Saving in Quebec addressed this question of mobility, and recommended that capital be mobile. However, its next recommendation was that things should be open and above board in all financial institutions, so that those who use them and put their savings there will be aware of the way their savings are being invested. In my opinion, this is an important issue. As an economist, I know all about the theory of capital mobility, and I also know a lot about the Caisses populaires movement. It seems very clear to me that if you take capital away from disadvantaged regions, because there is little demand for industrial and commercial loans in such regions, and if you use this money in areas where growth is faster, you will undoubtedly have—at the government level, rather than in the financial institutions themselves—a much more serious problem of redistribution which will require more active promotion of the Department of Economic Expansion and other redistribution mechanisms.

With the credit union formula, the money is put to work right there and is loaned to the members who live in that environment. If a small business outfit wishes to set up shop there, the credit union will be anxious to assist it in this venture. Of course, the business must be credit worthy. We have technicians trained to assess businesses' credit rating; nobody will lend a million dollars to a company with no future. But in addition to looking at all the traditional criteria a financial institution must take into account before making a loan, in our movement can also rely on local managers who usually know the individual at the head of the business as well as the people employed there. This is a plus that will often result in the acceptance of a loan request, whereas the manager of a centralized financial institution might not be favourable to such a request. Capital mobility is something that should be allowed, although it should not be imposed. Not only should the government allow this mobility but it should also force all institutions to be completely open and above board, so that people will know what is going on, and where their money is being invested. With the credit union formula, if by some chance there are not enough loan applications in one region, the surplus capital will go to the Regional Federation and will be loaned again in some other branch within the region.

[Text]

iront à la Fédération régionale et vont pouvoir être reprêtée dans une autre caisse de la région.

Avec la formule des caisses, vous avez toujours cette préoccupation de travailler pour le milieu. Ce souci de voir l'épargne d'un milieu travailler dans ce même milieu n'est pas un problème qui nous est propre. Ce n'est surtout pas un problème particulier aux canadiens ou aux québécois.

Les grandes banques américaines aussi en à réfléchir sur ce sujet. Vous connaissez l'émiettement du système bancaire américain. Dans un État comme le Colorado, on a essayé, il y a à peu près six mois, de faire un effort pour savoir si une des causes de cet émiettement—l'interdiction qu'ont les banques d'avoir des succursales à la grandeur d'un État—ne devrait pas être abolie.

Au Colorado, en novembre 1980, lors d'un référendum on a quand même vu la population de cet État voter à 3 contre 1 pour continuer à garder cette loi, qui interdisait ce qu'on appelle communément le «State branching».

Ce sont les petites banques américaines de l'État qui ont fait tout un tintamarre de publicité pour dire aux gens: Si vous permettez le «branching», ce sont les grandes banques américaines qui vont venir s'établir ici. Vos capitaux vont partir et vous ne saurez plus jamais où vos capitaux travaillent. Alors, tantôt, vous aurez des problèmes. Il y a la théorie économique, il y a aussi une pratique économique. Mais ces deux courants d'idée ne nous sont pas particuliers.

Le sénateur Robichaud: Dans le passé et à l'heure actuelle, jusqu'à un certain point, les compagnies de fiducie et les banques à charte éprouvaient beaucoup de difficulté à prêter des argents aux gens qui vivaient à la campagne, parce que la possibilité de vente des propriétés hypothéquées était moins forte que celle en ville, ce qui constituait de la discrimination. Est-ce vrai ou faux?

M. Morin: Je ne saurais porter de jugement là-dessus. Tout ce que je peux vous dire, c'est que les Caisses d'épargnes et de crédit sont responsables d'environ cinquante à cinquante-cinq p. 100 des prêts à l'agriculture au Québec. Les banques possèdent le pourcentage complémentaire.

Le sénateur Robichaud: Dans les régions urbaines surtout?

M. Morin: Je parle ici de prêts à l'agriculture. Ces statistiques s'appliquent aux prêts à l'agriculture. Il y a notamment les prêts tandems effectués en vertu d'une loi administrée par l'Office du crédit agricole du Québec; les caisses populaires avec la Fiducie du Québec consentent environ cinquante-cinq p. 100 des prêts qui sont effectués en vertu de cette loi. Le complément, le 45 p. 100 qui reste, est quand même fait par les banques à charte.

Il faut bien réaliser qu'il y a plus de caisses populaires et d'endroits de service maintenus par les caisses qu'il n'y a de succursales de banques à charte dans la province de Québec.

Le sénateur Robichaud: Vous en avez au-delà de treize ou quatorze cents?

M. Morin: Oui, mais en plus de cela, nous avons les comptoirs de service.

[Traduction]

With this formula, there is always this concern to work for the local community. Now, this concern to see the savings in one area put to use in this same area is not peculiar to us, and it certainly is not peculiar to either Canada or Quebec.

The large American banks have also had to do some thinking about this. We all know about the fragmentation of the American banking system. In the state of Colorado, they tried about six months ago to discover whether one of the causes of this fragmentation, namely the law forbidding banks to operate branches on a State level and whether this should not be repealed.

In Colorado, during a referendum conducted in November 1980, the population voted three to one in favour of keeping this legislation in force, prohibiting what is known as "State branching".

The smaller State banks made a lot of noise about this, to let the people know that if they allowed branching to become legal, the large banks would be the ones to establish themselves there, and that their money would leave the State, without their ever knowing where it had been invested, and that they would soon be in trouble. One the one hand, there is economic theory, on the other, economic practice. But we do not abide by one school of thought in particular.

Senator Robichaud: In the past and even now to a point, the trust companies and the chartered banks had a lot of trouble loaning money to rural people because the probability of selling mortgaged properties was much less than in the cities, and this was in fact discrimination. Is this true or not?

Mr. Morin: It is not up to me to make a judgement on that. All I can say is that the savings and credit institutions are responsible for about fifty or fifty-five per cent of the farm loans in Quebec. The banks make up the balance.

Senator Robichaud: Mainly in the urban centres?

Mr. Morin: I am talking about farm loans. These figures pertain to farm loans. There are also the tandem loans made by virtue of an act applied by the Office du crédit agricole du Québec; the "caisses populaires", in conjunction with the Quebec Trust Fund, approve about fifty-five per cent of the loans granted under this legislation. The balance, the remaining forty-five per cent, is approved by the chartered banks.

You must realize, of course, that there are more credit unions and service facilities provided the latter than there are branches of the chartered banks in the province of Quebec.

Senator Robichaud: You must have more than thirteen or fourteen hundred, do you not?

Mr. Morin: Yes, but on top of that we have the service agencies.

[Text]

Le sénateur Robichaud: Il y a moins de succursales de banques à charte au Québec?

M. Morin: Oui. Nous avons des caisses qui ont un ou deux comptoirs, pour donner le service à distance.

Il y a au Québec 1372 caisses affiliées à notre groupe; elles possèdent 267 comptoirs, ce qui constitue pour les caisses 1,659 endroits de service dans la province de Québec. Au niveau des statistiques officielles, nous retrouvons 1,528 succursales de banques à charte dans la province de Québec. Au cours de la dernière année, les banques à charte ont fermé 101 succursales au Québec et en ont ouvert 7 autres.

Vous savez, quand une succursale de banque n'est pas rentable, on la ferme. Mais on ne peut pas fermer aussi facilement une caisse en difficulté financière. Il nous faut travailler d'arrache-pied pour asseoir la rentabilité de certaines caisses situées dans des milieux difficiles. Chaque caisse répond aux besoins d'un milieu. C'est pourquoi nous avons tous ces endroits de services.

M. Rouleau signalait, tantôt, qu'il y a plus de cinq cents endroits où les caisses sont seules à donner le service. A tous ces endroits, il n'y a aucune succursale d'aucune banque à charte. Il est clair que lorsqu'une banque à charte cherche un facteur de localisation, son premier critère sera la rentabilité.

Vous me parliez de l'agriculture. Les banques à charte sont des plus intéressées à répondre aux besoins des agriculteurs prospères, genre agriculteur industriel. Elles sont bien implantées dans les régions les plus fertiles de la province de Québec.

Mais, les caisses populaires sont présentes dans tous les coins de la province de Québec, y compris sur la Côte nord et en Gaspésie. Les caisses populaires sont impliquées à certains endroits où l'agriculture laisse beaucoup à désirer, mais où il y a quand même des agriculteurs, car ce sont les agriculteurs qui se sont donné eux-mêmes des caisses populaires. Cela fait toute la différence au monde.

Quand un nouveau produit est présenté par le gouvernement, comme précisément les prêts agricoles, il nous faut en informer treize cents directeurs de caisses, pour qu'ils puissent offrir ce produit dans chaque milieu. Une banque à charte peut se contenter d'envoyer quelques spécialistes en prêt agricole pour répondre aux demandes importantes de prêt en provenance des régions agricoles prospères. C'est une approche entièrement différente.

Nous sommes pris avec ces racines-là, avec cette nécessité d'être présent partout. C'est un défi pour nous.

Le sénateur Robichaud: On vit, par vos commentaires, que le mouvement coopératif a aidé considérablement les régions les plus dépourvues. Comment ce comité pourrait-il recommander au gouvernement de coopérer plus efficacement avec votre Mouvement, pour améliorer davantage la situation?

M. Morin: Vous avez déjà fait beaucoup. Quand on a discuté avec le gouvernement canadien des problèmes de taxation, le comité sénatorial était là et, nous avons eu votre attention. Quand vous avez discuté de toute la législation bancaire, de la nouvelle Association canadienne de paiement,

[Traduction]

Senator Robichaud: There are less chartered bank branches in Quebec?

Mr. Morin: Yes. Some of our "caisses populaires" have one or two agencies, who provide services in the regions.

There are 1372 "caisses" affiliated with our group; they operate 267 service agencies, which means a total of 1,659 "caisse populaire" service facilities in Quebec. Official statistics show 1,528 branches of chartered banks in the province. Last year, the chartered banks closed 101 branches in Quebec and opened seven new ones.

You know, when a bank branch is not profitable, it is closed. But it is not quite as easy to close down a credit union in financial difficulty. We have to work tooth and nail to ensure the profitability of offices located in problem areas. Every office fulfills the needs of a given community. That is why we have all these service agencies.

Mr. Rouleau said earlier that there were more than five hundred places where the "caisses populaires" are the only ones providing services. In all those places, there are no chartered bank branches. Obviously, when a chartered bank looks for a place to establish itself, the first criterion must be profitability.

You spoke about agriculture. The chartered banks are very much interested in meeting the needs of successful farmers, meaning the industrial operators. They are well established in the most fertile regions of the province of Quebec.

But the credit unions exist all over Quebec, including the North Coast and Gaspé regions. They are involved in areas where farming activity leaves much to be desired, but where farmers work hard all the same; and it is these same farmers who set up their own credit unions. That makes all the difference in the world.

When the government launches a new product or service, like agricultural loans, 1300 credit union directors must be informed so that they can offer this same product or service in each area or community. A chartered bank can merely send a few agricultural loan experts to deal with the major loan requests from prosperous farming areas. Their is an entirely different approach.

We are caught up in this mesh, and in the need to be present everywhere. For us, it is a challenge.

Senator Robichaud: From your comments, we can see that the co-operative movement has been of great help to the most needy regions. What ways could this committee recommend to the government to co-operate more effectively with your movement and to improve the situation further?

Mr. Morin: You have done a lot already. When we discussed some taxation problems with the Canadian government, the Senate Committee was there, and we got your attention. When you spoke of banking legislation and the new Canadian Payment Association, we had the impression that your com-

[Text]

nous avons eu l'impression d'être entendu par votre comité. Vous avez fait beaucoup là-dessus.

Nous avons l'impression qu'avec cette nouvelle Association canadienne des paiements, nous nous ouvrons sur un monde financier plus compréhensif, où il y aura plus de dialogue, où les diverses institutions financières seront acceptées comme telles, avec leurs particularités. Nous avons l'impression que cela va être important pour les caisses populaires du Québec, et aussi pour les «Credit Unions» dans les autres provinces canadiennes.

Que pourriez-vous faire de plus pour ces institutions-là? Si l'histoire était à revivre, peut-être qu'il y aurait autre chose à faire. Tenant compte de l'histoire, il faut reconnaître que toutes ces institutions ont dû s'incorporer avec des chartes provinciales. Alors, les législations qui nous régissent sont au niveau provincial.

Je pense qu'à toutes les occasions où vous travaillez à l'évolution de diverses législations—on a parlé de deux législations importantes, celle de l'impôt et la législation bancaire—il faut être conscient de la mosaïque des institutions financières canadiennes. Il faut être conscient du fait que ces institutions ne sont pas toutes de la même taille, qu'elles n'ont pas toutes le même potentiel qu'elles n'ont pas toutes les mêmes avantages, et qu'elles n'ont pas toutes les mêmes défis à rencontrer. Vous en avez été conscients dans le passé. Je pense que ceci augure très bien pour l'avenir.

Le sénateur Robichaud: Alors, vous êtes satisfaits de la coopération des gouvernements à tous les niveaux, avec votre Mouvement?

M. Rouleau: Comme monsieur Morin l'a dit, les lois coopératives et les lois des caisses d'épargne et de crédit sont toutes de juridiction provinciale. Je ne sais pas pourquoi l'histoire s'est déroulée de cette façon. Évidemment, au niveau fédéral, le gouvernement du Canada a légiféré, à un moment donné, pour créer une loi coopérative, pour permettre, si vous voulez, la création de sociétés qui regroupent les coopératives de différentes provinces. Il y a plusieurs organismes coopératifs à travers le pays qui se servent de cette loi. Je pense que c'est un pas en avant.

Je ne veux pas répéter ce que M. Morin a dit. Mais, dans mon esprit, cela ne se traduit pas nécessairement par des actions concrètes, même si on peut en espérer.

J'ai à l'esprit le fait que nous payons des impôts.

Le sénateur Robichaud: Pourquoi pas?

M. Rouleau: Il n'y a aucun problème, lorsque nous avons de l'argent. Ce qui est terrible, pour nous, c'est qu'il y a des centaines de millions de dollars, par exemple, qui sortent des caisses populaires, des caisses d'économies et des «Credit Unions» à travers le Canada. Par contre, lorsque le gouvernement reçoit un chèque, cet argent ne revient pas nécessairement dans notre réseau financier, il s'en va dans le réseau financier concurrent. Ceci nous cause des problèmes importants de liquidité. Nous avons soulevé ce point au niveau du gouvernement du Québec, et j'imagine que d'autres institutions l'ont soulevé, dans d'autres provinces. Nous l'avons soulevé aussi au niveau fédéral, notamment en parlant de l'Asso-

[Traduction]

mittee understood our views. You have done a great deal on this matter.

We feel that with this new Canadian Payment Association, we are witnessing the beginning of a more understanding financial world where there will be more dialogue and where the various financial institutions will be accepted as such, each with its own special characteristics. We feel that this will have a major effect on the "caisses populaires" in Quebec as well as on the credit unions in the other provinces of Canada.

What more could you do for these institutions? If history could be repeated again, perhaps something else could be done. Looking at history, we must realize that all of these institutions had to be come incorporated with a provincial charter. Consequently, we are regulated by provincial legislation.

I think that whenever you are examining the evolution of legislation—taxation and banking legislation were mentioned—you must keep in mind the Canadian mosaic of financial institutions. It is equally important to take into account the fact that these institutions are not all of the same size, that they do not possess the same potential, that they do not all benefit from the same advantages and that each faces different challenges. In the past, you have always kept all this in mind, and I believe this bodes well for the future.

Senator Robichaud: So, would you say that you are satisfied with the co-operation your movement has had from all levels of government?

Mr. Rouleau: As Mr. Morin said before, co-operative legislation and the acts governing "caisses d'épargne et de crédit" are all under provincial jurisdiction. I don't know why things turned out that way. Of course, the federal government enacted legislation on co-operative credit societies at one point, in order to allow the creation of societies comprising the co-operatives of various provinces. Many co-operative organizations throughout the country make use of this legislation. I think this is a step forward.

I do not wish to repeat what Mr. Morin has said, but in my mind this does not necessarily result in concrete action, although one would hope it might.

What I am thinking of is to fact that we pay taxes.

Senator Robichaud: And why not?

Mr. Rouleau: There is no problem provided we have the money. What is terrible for us, however, is that hundreds of millions of dollars are drawn from the "caisses populaires", savings funds and credit unions across Canada. But, when the government receives a cheque, that money does not necessarily come back into our financial system; it goes to the competing system instead. This causes us considerable cash flow problems. We brought this up with the Quebec government, and I would imagine other institutions did also, in other provinces. We also discussed this matter with the federal government, particularly in regard to the Canadian Payments Association. We hope that governments will soon take steps the redistribute

[Text]

ciation canadienne de paiements. On espère que prochainement les gouvernements vont se préoccuper de redéposer dans les divers réseaux financiers l'argent qu'ils en ont reçu. C'est un détail, mais c'est important quand même en terme de reconnaissance de la réalité des caisses d'épargne et de crédit.

Je sais, actuellement, que je peux dire ceci: il y a vraiment des gens, au gouvernement fédéral, au niveau de tous les partis politiques, chez qui on peut noter un changement dans l'évolution de leur état d'esprit. Mais ce qui m'apparaît le plus important,—je ne suis pas sénateur, j'ai peut-être passé proche de l'avoir été, mais en politique, je trouve que par définition, peut-être que je rêve,—mais la première préoccupation doit en être une de bien commun. Je reviens là-dessus parce que pour moi, dans notre société et dans celle qui s'en vient, comme je le disais au début, je verrais à favoriser tout ce qui est potentiel dans notre société. Il y a des choses acquises. Quand on parle des institutions financières qui existent depuis longtemps, qui ont fait leurs preuves quant à leur fonctionnement, je parle entre autres, des caisses, dans certains endroits, comme par exemple un «Credit Union» ou une caisse populaire au Nouveau-Brunswick cela peut apparaître très marginal, pour celui qui regarde cette évolution dans une perspective d'évolution financière.

Je crois qu'il faut dépasser la dimension financière pour essayer de découvrir la dimension sociale et la dimension humaine qui est derrière cela, parce que le fond du problème,—tout le monde essaie de faire la même chose,—c'est d'aménager un type de société au Canada. Nous ne sommes pas si pire que ça, mais quand même, nous allons tenter d'aménager un type de société où les gens vont se sentir un peu plus heureux, un peu plus impliqués. Je me répète peut-être, c'est un petit trait personnel,—c'est peut-être rêver, quand on parle à un comité de finances du Sénat,—mais, à l'avenir, les gens vont penser beaucoup plus en terme de qualité de la vie. Tout cela est autour de cette société qui est en train de se construire. Même si je suis une personne de caisse populaire, j'ai l'impression, que si je devenais député, ministre ou sénateur, je dirais que je crois aux caisses, à la formule coopérative, et je dirais, en même temps, que je ne mets pas de côté tout ce qui existe en fait d'institutions financières, que ce soient les banques, les fiducies, que ce soit toute autre organisation financière.

Par exemple, si je suis dans le secteur de la production, j'aurais tendance à dire: misons sur tout ce qui est potentiel, les hommes et les femmes. Je suis allé dans plusieurs petites localités, et j'ai vu dans des assemblées générales de caisse populaire, des gens qui discutent d'économie, de finances. J'ai trouvé cela extraordinaire. Ils ne sont pas des parasites dans la société. Ce ne sont pas des gens qui se promènent avec des pancartes pour protester. Ce sont des gens qui se sont impliqués eux-mêmes dans leur propre développement économique et social. Cela n'écarte pas tous ceux ou toutes celles qui s'impliquent dans d'autres entreprises financières, soit comme actionnaires ou comme fonctionnaires.

Quant à moi, en tout cas, c'est peut-être ma philosophie de la vie.

[Traduction]

among the various financial networks the capital received from these networks. This is only a detail, but it is nevertheless significant in terms of showing an awareness of the realities of the savings and co-op institutions.

I now know for a fact that there are people in the federal government and in each of the political parties who are showing a change of attitude in this regard. But what seems most important to me—I am not a senator, although I may have been close to becoming one in politics, I find that by definition maybe I am dreaming,—but I do think that one's first concern should be the common good. I am emphasizing this particular point because in my view, in our present society and in the one to come, I would, as I said before, strive to promote every potentiality in our society. Certain things are already ours. With respect to financial institutions of long standing, who have proved that they can operate efficiently I am referring to «caisses populaires», among others; for instance, a «caisse populaire» or credit union in New Brunswick—this may seem somewhat marginal to anyone looking at the way things have progressed from a perspective of financial evolution.

I think we should look beyond the financial dimension and try to perceive the social and human dimensions behind all this, because the root of the problem—and everyone is trying to do the same thing—is the development of a particular kind of society in Canada. Of course, we are not so badly off, but all the same we are going to try and build a society where people will feel a little happier, a little more involved. Maybe I am repeating myself—it is a habit with me—and perhaps I am being unrealistic, considering that I am speaking before a Senate committee on Finance, but in the future I think that people will be thinking a lot more in terms of the quality of life. All this has to do with the kind of society that is in the process of being built. Even as a credit union man, I believe that if I ever became a minister, an M.P. or a senator, I would still say that I believe in credit unions and in the co-op formula, but I would also say that I am not putting aside all the financial institutions that already exist, be they banks, trust companies or any other type of financial organization.

For instance, if I were in the production sector, I would be inclined to say: let us count on every one with potential, on men and women alike. I have been to many small communities and been present at general meetings of «caisse populaire» people where they were discussing economics and finance. I thought this extraordinary. They are not parasites living off society. These people do not march in the streets bearing signs of protest. These are people who are involved in their own economic and social development. This of course does not preclude all those men and women who are involved in other financial organizations, either as shareholders or as professionals.

As for myself, this is perhaps my philosophy of life.

[Text]

Le sénateur Robichaud: Vous avez été personnellement directeur du mouvement coopératif et en même temps directeur de la Banque Provinciale?

M. Rouleau: Oui, j'en ai été administrateur pendant trois ans.

Le sénateur Robichaud: Vous n'y voyiez pas de conflits d'intérêts?

M. Rouleau: Non, mais je voudrais vous mentionner l'expérience extraordinaire que j'ai vécue avec la Banque Provinciale.

Le sénateur Leblanc: La Banque Provinciale n'existe plus. C'est la Banque Nationale maintenant?

M. Rouleau: Oui. Il s'agit presque d'un accident de parcours, quant à moi. Étant très associé avec la formule coopérative, je n'aurais jamais pensé être administrateur d'une banque, tout comme un directeur de banque n'aurait pas pensé devenir gérant d'une succursale d'une caisse populaire. Que voulez-vous, ceci est arrivé. Alors, je vous donne un exemple qui est important. Je touche à quelque chose qui est très délicat. Avec vous, je crois que je peux prendre cette chance et parler de la fameuse question de la carte de crédit. J'ai été mêlé aux études faites par le Mouvement coopératif Desjardins, au niveau de l'opportunité, ou non, de mettre une carte de crédit à la disposition des membres. Maintenant nous évoluons, nous parlons d'une carte de paiement. J'ai été mêlé aussi à une étude, au niveau bancaire, sur l'utilisation d'une carte de crédit; au niveau bancaire, la perspective d'une étude en est une nettement de service, il n'y a pas de doute là-dessus. Mais derrière cela, nous pouvons augmenter nos épargnes, augmenter le nombre de nos filiales. A ce moment-là j'étais administrateur, et cela faisait drôle. Je me suis placé dans la perspective de la banque, et j'ai dit: cela a bien du bon sens. Quand nous sommes à une caisse populaire, il faut considérer toutes les dimensions sociales, comme par exemple l'endettement des citoyens.

Alors vous avez deux études. Une est exclusivement à caractère de service économique, financier, marketing. Vous en avez une autre, qui contient tout ce que je viens d'énumérer, mais dans laquelle on est obligé d'introduire les dimensions sociales de la population. De plus, quand je suis à la banque, j'ai un conseil d'administration de 25 ou 30 personnes qui décide. Le président donne une directive à tous les directeurs de succursales et le problème est réglé. Dans le Mouvement Desjardins, ou dans toutes autres coopératives, si la décision est prise, à un moment donné, par exemple, de ne pas s'impliquer dans le domaine des cartes de crédit, ou des cartes de paiement, vous ne pouvez prendre une décision sans vous assurer qu'elle sera acceptée par au moins la majorité des unités locales. Autrement, cela ne fonctionne pas.

M. Rouleau: C'est pour cela, comme je vous disais au début, que le pouvoir part d'en bas dans une coopérative, tandis que dans une banque, le pouvoir part d'en haut. C'est un peu comme le régime politique, le régime démocratique. Tu te fais élire député et ton pouvoir est en bas, tu dépends à tous les quatre ans des gens qui sont là. Tu as beau vouloir dire ce que tu veux...

[Traduction]

Senator Robichaud: Were you not both a director of the co-op movement and a director of the Banque Provinciale at the same time?

Mr. Rouleau: Yes, I was a member of the board for three years.

Senator Robichaud: Did you not see a conflict of interest there?

Mr. Rouleau: No, but I would like to mention the extraordinary experience I had with the Banque Provinciale.

Senator Leblanc: The Banque Provinciale does not exist any more. Is it not called the Banque Nationale, now?

Mr. Rouleau: Yes. In my case, it was merely a chance mishap. Being, as I was, closely associated with the co-op movement, I would never have thought of becoming director of a bank, just as a bank director would never think of becoming a credit union manager. And yet, that is precisely what happened. So I am giving you as important example. I am touching on something which is quite a delicate matter. With you, I think I can take a chance and bring up the well known matter of credit cards. I was involved in the studies carried out by the «Mouvement coopératif Desjardins» on the advisability of making credit cards available to each member. But now, we are evolving, so we refer to a payment card. I was also involved in a study on the use of credit cards in the banking business; in the case of banks, a study of this sort is clearly carried out from the angle of service. There is no doubt about it. But behind this, there is also the opportunity to increase savings and the number of branches. Back then, I was a member of the board, and it felt odd. I put myself in the bank's place, and I said: this makes a lot of sense. In a credit union, we must consider every social dimension, for instance the indebtedness of the citizens.

So, there you have two studies, one essentially concerned with economic, financial and marketing services, and another one, involving everything I have just said, but in which the social dimension of the people involved is introduced. Moreover, when I am at the bank, I have a board of 25 or 30 directors who make the decisions. The chairman issues a guideline to every branch manager, and the problem is taken care of. In the Desjardins outfit or any co-operative, if a decision is made at some point for instance, the decision not to get involved with credit or payment cards such a decision cannot be made unless one is sure that it will be acceptable to at least the majority of the local units. Otherwise, the system will not work.

Mr. Rouleau: That's why I told you at the beginning that power originates at the bottom, in the co-operative system whereas in a bank the power lies at the top. It is a little like politics—like the democratic system. You are elected an M. P. and your power comes from the bottom; every four years you are at the mercy of those people. No matter what you really want...

[Text]

Le sénateur Robichaud: C'est démocratique!

M. Rouleau: C'est très démocratique. Ceci ne s'oppose pas car les banques les caisses populaires le font. Moi, je dis que c'est heureux que ça se déroule ainsi.

Senator Robichaud: I would like to ask another couple or so questions.

It is stated here that you are contributing in a large way to the financing of economic training courses, the promotion of democratic and civic virtues, the financial rehabilitation of ill-managed households and the response to the needs of financially distressed individuals.

The last item I understand, but with regard to the three first items, how do you go about carrying these out? I will take them one at a time. Economic training courses? Vous organisez des cours de sciences économiques?

M. Morin: Non. Le Mouvement Desjardins n'a pas l'intention de remplacer les universités. Le Mouvement Desjardins repose sur 18,000 administrateurs qui sont élus par leurs concitoyens pour administrer leur caisse et ils ont tous besoin de savoir apprécier un bilan, de pouvoir analyser un état des revenus et dépenses de penser à la planification, etc. C'est peut-être le principal apport le Mouvement Desjardins fait, d'amener un très grand nombre d'administrateurs à s'impliquer dans leur milieu, à développer leurs talents pour bien administrer leur caisse et répondre aux désirs de leurs concitoyens. Dans chacune de nos fédérations régionales, nous avons des groupes d'éducateurs qui vont rencontrer ces gens pour discuter avec eux sur des sujets spécifiques, tels la liquidité, la rentabilité, les taux d'intérêt, les demandes de prêts industriels et commerciaux, etc. Ces rencontres conduisent à un développement important des individus et de leur milieu.

Sur un autre plan, on pourrait parler de l'éducation à la consommation réalisée par le Mouvement Desjardins. Il a produit une documentation importante sur ce sujet. Cette documentation est composée de livres, d'articles de revues et de fascicules portant tantôt sur le budget général, tantôt sur des aspects spécifiques de ce budget comme l'automobile, l'achat d'une maison, le crédit à la consommation, la consolidation de dettes, etc.

Au niveau des caisses populaires on retrouve habituellement du personnel disponible pour aider les membres à solutionner des problèmes budgétaires. Plusieurs caisses populaires organisent également des sessions d'information pour aider leurs membres sur des sujets spécifiques. Ainsi la Caisse populaire de Grandy organise chaque printemps des ateliers où des étudiants en comptabilité aident des personnes âgées à remplir leurs rapports d'impôt.

Le sénateur Robichaud: C'est un service gratuit?

M. Morin: Oui, un service gratuit.

M. Rouleau: A plusieurs endroits.

M. Morin: Ils auront par exemple, un avocat à la disposition des gens, un après-midi par semaine durant tout un mois, pour répondre à toutes les questions, soit d'habitation, de loyers, de bails, d'épargne-retraite, d'épargne-logement etc, relatives à l'impôt. En plus, un grand nombre de caisses populaires s'im-

[Traduction]

Senator Robichaud: That's democracy!

Mr. Rouleau: Yes, very much so. This is not a contradiction since the banks and the "caisses populaires" do it. I for one, I say that it is a good thing.

Senator Robichaud: Je voudrais encore poser une question ou deux.

On lit ici que vous contribuez généreusement au financement des cours de formation en sciences économiques, aux cours d'éducation démocratique et civique, au renflouement financier des ménages mal tenus et à combler les besoins des économiquement faibles.

Je comprends la dernière assertion, mais quant aux trois premières, je me demande comment vous vous y prenez. Prenons-les une à la fois. You really provide economics courses?

Mr. Morin: No. The Desjardins movement does not intend to replace universities. The movement has 18,000 directors chosen by their fellow citizens to manage their units, and every one of them must know how to evaluate a balance sheet, or how to analyze a statement of revenue and expenses, in addition to thinking about planning, etc. This is perhaps the Desjardins movement's most outstanding contribution: to have made it possible for a considerable number of administrators to become involved in their environment, to develop their own talents to achieve effective management, of their unit and to meet the needs of their fellow citizens. In every regional federation, we have groups of teachers who go out and meet with these people to discuss specific subjects: cash flow, profitability, interest rates, commercial and industrial loans requests etc. These meetings lead to the significant development of both the individuals and their particular environment.

In another level, we might speak of the consumer education carried on by the Desjardins movement. It has produced a considerable amount of information on this subject-information in the form of books, magazine articles and pamphlets on general budgeting and also on specific aspects of budgeting, such as automobiles, buying a house, consumer credit, debt consolidation and the like.

In the "caisses populaires", staff is usually on hand to help members to solve budget problems. Many of these credit unions also organize information meetings to help their members in specific areas. For instance, the Caisse populaire in Grandy organizes workshops each spring where accounting students help senior citizens fill on their tax return.

Senator Robichaud: Is all this provided free of charge?

Mr. Morin: Yes, free of charge.

Mr. Rouleau: In many different places.

Mr. Morin: For instance, they may put a lawyer at the disposal of people one afternoon a week for a whole month, so that he or she can answer questions on housing, rents, leases, retirement savings, home ownership savings, and matters related to taxation. Moreover, a great many units are involved in

[Text]

pliquent dans leur milieu de différentes façons. Vous avez des implications qui sont uniquement des engagements financiers qui sont quand même éloquentes. Je pense à une caisse populaire qui, une année, a utilisé ses surplus pour payer un camion à incendie plutôt que de donner des ristournes à ses membres. Dans cette localité, il n'y avait aucune protection contre l'incendie et tous les citoyens devaient payer des primes très élevées d'assurance-incendie. L'achat de ce camion-incendie a été un geste de solidarité entre les membres. Ils se sont dit: plutôt que de distribuer des ristournes, l'on ferait mieux de se donner une protection collective.

Nous aimerions déposer un cahier donnant quelques exemples de caisses qui se sont impliquées dans leur milieu. On y relate quelques développements communautaires réalisés par la Caisse populaire de Haute-Rive. On sait qu'il s'agit d'une région difficile, où il n'y a pas beaucoup de culture maraîchère. Pourtant, plusieurs familles déplorent de ne pas pouvoir se faire un jardin. La Caisse populaire de Haute-Rive, pour répondre à ce désir a acquis deux fermes. Il y a maintenant 127 familles qui font du jardinage familial sur ces fermes. Voici un autre exemple de solidarité, à Haute-Rive: Il y avait là un organisme sans but lucratif qui travaillait à organiser une garderie mais qui n'avait pas de local. La Caisse populaire de Haute-Rive a fait bâtir un local de toutes pièces, au coût de \$165,000 et le loue \$1 par année à cette garderie sans but lucratif. Quelque 65 enfants y sont gardés.

La région, la plus intéressante à regarder comme modèle, c'est peut-être celle de Rimouski, où les citoyens ont décidé de prendre leurs problèmes en main. La Fédération régionale de Rimouski pour les appuyer, a alloué \$250,000 par année pendant cinq ans. Ce montant a été porté à \$300,000, par la suite. Tenant compte des caractéristiques de la région, ils ont travaillé à développer le secteur agro-forestier, et y ont créé des centaines d'emplois permanents et plusieurs autres centaines d'emplois temporaires. Ils ont même amené des gens de la région à s'intéresser à la culture maraîchère. On sait que cette région de Rimouski n'est pas précisément la plus belle région agricole du Québec et que la période de végétation n'est pas très longue. Mais, ils ont essayé de trouver des variétés de légumes qui pousseraient très bien là-bas. Ils ont mis sur pied une association coopérative de cultures maraîchères. Les légumes récoltés sont vendus dans leurs coopératives de consommation. Ils s'orientent maintenant vers la construction de serres pour produire leurs plants, et d'entrepôts à température contrôlée pour conserver ces légumes.

Dans la même idée, la Fédération régionale des Caisses populaires a alloué \$6,000 pour aider des cultivateurs à prendre le risque de semer du blé devant servir à l'engraissement de bestiaux. Le blé pousse beaucoup mieux dans l'Ouest! L'engraissement de bestiaux s'est toujours fait ailleurs. Mais les gens de cette région étaient aux prises avec un chômage important et voulaient continuer à y demeurer.

Une fédération régionale peut apporter trois formes d'aide à des projets communautaires et au développement régional.

Bien sûr, on pense d'abord à une aide financière sous forme de dons, de marge de crédit ou de prêts offerts par une fédération ou par ses caisses affiliées. Mais il y a deux autres

[Traduction]

their community in various ways. Sometimes this involvement may be strictly in terms of financial commitments which speak for themselves. One unit, for example, bought a fire truck for the community one year with its surplus, instead of distributing a premium to its members. This particular community had no protection whatsoever against fire and all the property owners had to pay very high fire insurance premiums. The purchase of this fire truck was a gesture of solidarity on the part of the members. They felt that obtaining collective protection was more to the point than receiving premiums.

We would like to submit a dossier giving specific examples of units which are involved in their communities. For instance, the dossier mentions some of the community developments carried out by the Caisse populaire de Haute-Rive. As everyone knows, this is a problem area where there is very little vegetable farming. However, many families deplored the fact that they could not have their own garden. So to fulfill their wish, the "Caisse populaire" bought two farms. So now, some 127 families have their own garden on this farmland. And here is another example of solidarity in Haute-Rive: there was a non-profit organization that was attempting to up a day care centre but had no premises. So, the Haute-Rive unit built a centre from start to finish at a cost of \$165,000 and rents it for \$1 a year to this non-profit centre which provided day-care of about 65 children.

The most interesting example is perhaps Rimouski, where. The people decided to take matters into their own hands. In their support, the Fédération régionale de Rimouski donated \$250,000 a year for five consecutive years. Later, they increased the amount of this grant to \$300,000. Taking regional characteristics into account, they worked to develop the farming and forestry sectors and soon succeeded in creating several hundred full time permanent jobs and as many temporary jobs. They even succeeded in creating an interest in vegetable farming. Among local people. Now, it is a well-known fact that Rimouski is not exactly the best farming area in Quebec and that the vegetation period does not last very long. But they tried to find varieties of vegetables that would grow well in the region. They then set up a vegetable farming co-operative where the vegetables harvested are sold to consumers. Now they are planning to build greenhouses and temperature-controlled warehouses to store the vegetables.

In the same vein, the Fédération régionale des Caisses populaires donated \$6,000 to help farmers risk trying to growing wheat to feed livestock. Wheat indeed grows much better in the West! Until then, cattle had always been fattened up elsewhere. But the people in this area had a major unemployment problem and wished to continue to live there.

A regional federation can provide three different types of aid to community projects and regional development.

What first comes to mind, of course, is financial assistance in the form of donations, credit margins or loans granted by a federation or its affiliated credit unions. But there are two

[Text]

formes d'aide plus difficiles à mesurer, mais souvent tout aussi importantes, à savoir: une aide technique et une aide en ressources humaines. Ici je pense aux régions de Rimouski, de la Gaspésie et de Sherbrooke, par exemple.

Dans l'aide technique, on peut inclure des travaux de secrétariat, de reproduction et d'expédition de documents, des références aux média de communication.

Quant au support en ressources humaines, il peut inclure les services temporaires d'un personnel spécialisé: conseillers juridiques, comptables, vérificateurs de livres et spécialistes dans divers autres domaines.

Le support en ressources humaines peut inclure également le travail à plein temps d'animateurs régionaux. Il faut bien reconnaître que le gouvernement provincial aussi bien que le gouvernement fédéral offrent tous deux une multitude de programmes d'aide et qu'il faut de plus en plus recourir à des spécialistes pour permettre à la population de se retrouver dans ces divers programmes.

Lorsque l'on a tenté d'orienter des cultivateurs vers la culture du blé et des parcs d'engraissement dans la région de Rimouski, c'était pour éviter qu'ils perdent patience et quittent complètement la région. En travaillant avec ces cultivateurs, et, bien sûr, avec les ressources agronomiques disponibles pour choisir la bonne variété de blé, afin de mesurer les risques à l'avance, et en amenant ces cultivateurs à commencer une production intéressante, cela fait toute une tâche d'huile. Ce sont les autres cultivateurs qui reprennent confiance, et qui voient les possibilités d'avenir.

Les formes d'aide varient d'une région à l'autre. Ainsi en Gaspésie, on travaille surtout avec de l'animation. La Fédération régionale a des animateurs qui aident les Gaspésiens à se solidariser entre eux, pour se donner des services. Le mot qui est le plus utilisé, dans toute cette organisation de services, c'est «coopération»: Coopératives de services, coopératives de transport, coopératives d'habitation pour personnes âgées, autobus coopératifs pour transporter des handicapés, etc.

Le sénateur Robichaud: Une dernière question, pour le moment; j'y reviendrai peut-être plus tard.

Vous vous êtes lancés dans une diversification de capitaux passablement extraordinaire?

Senator Godfrey: Excuse me, but I must go to another meeting at 2.30. I would like to ask a question, to which I cannot even wait to hear the answer. Might I interject?

The Chairman: Would it be all right for Senator Godfrey to interject at this stage, Senator Robichaud?

Senator Godfrey: I must attend the other meeting at 2.30 because we are preparing a report. I think most of my questions have been answered. I must say that I am fascinated. You have been very instructive in dealing with the complementary aspects you brought out working within the banks. From some of your statements, it had rather occurred to me that there are some areas where the chartered banks are short of capital. I understood one of the solutions to this problem to be that you do actually move capital up, if you have more than you need to lend in a certain region, so that it could be used in

[Traduction]

other types of aid which are more difficult to measure, but often just as substantial, namely aid in the form of technical assistance and human resources. Here I am thinking, for instance, of the Rimouski, Gaspé and Sherbrooke regions.

Technical aid can include office, secretarial and copying services, the shipment of documents and liaison with the various media.

As for human resources support, this can include the temporary services of specialized personnel such as legal advisors, accountants, bookkeepers and experts in various other fields.

Human resources support may also include the provision of full-time regional leaders. It must be borne in mind that both the provincial and federal governments offer a multiple of aid programs, and that the services of experts are becoming increasingly indispensable to the public to enable the latter to have an understanding of the various programs.

When we tried to interest the farmers in growing wheat and fattening cattle in the Rimouski region, it was in order to avoid the possibility that they might lose patience and leave the area. By working with these farmers and, of course, with the available agricultural resources to choose the right variety of wheat and assess the risks beforehand, and by bringing the farmers to establish a profitable wheat crop, the word eventually spread that things were working well. So, the other farmers regained confidence and saw that there was a future in this sort of farming.

The types of aid vary from region to region. In the Gaspé, for example, the emphasis is on incentive. The Fédération régionale des animateurs helps people in this region to show solidarity in order to create their own services. The key word in this organizing of services is co-operation, be it in the area of services, transportation, housing for senior citizens, bus services for handicapped people, or other similar services.

Senator Robichaud: For the time being, I have only one last question; although I may bring this matter up again later.

You embarked on a somewhat unusual kind of capital diversification, did you not?

Le sénateur Godfrey: Veuillez m'excuser, je dois assister à une autre réunion à 2 h 30. Je voudrais bien poser une question, mais je n'aurai peut-être même pas le temps d'écouter toute la réponse. Puis-je intervenir?

Le président: Consentez-vous à ce que le sénateur Godfrey prenne la parole, sénateur Robichaud? Merci.

Le sénateur Godfrey: Je dois absolument partir à 2 h 30, car nous sommes en train de préparer un rapport là-bas. Je crois bien qu'on a déjà répondu à la plupart de mes questions, et je dois dire que j'en suis fasciné. Vos propos au sujet des aspects complémentaires de votre collaboration avec les banques ont été vraiment instructifs. D'après certains de vos propos, il m'a paru évident que dans certaines régions, les banques à charte sont à court de capitaux. Si j'ai bien compris, une façon de régler ce problème est de mobiliser des capitaux, s'il y en a trop dans une région, et de les envoyer dans d'autres régions

[Text]

other regions where more capital is needed. I simply want to know roughly how often is this done or how significant is that amount of capital? Is this mostly done at the local level?

M. Morin: Environ 300 millions de dollars. C'est ce qui part d'une caisse, qui s'en va à la régionale et qui revient à une autre caisse de la même région. Nous avons fait d'autres efforts pour augmenter l'impact de nos capitaux dans le secteur industriel. Vous êtes conscients qu'une caisse populaire est une institution destinée à répondre aux besoins de ses membres, qui sont des individus. Les caisses populaires ont d'abord travaillé à développer le secteur des prêts personnels et des prêts hypothécaires à l'habitation.

Cependant au fur et à mesure que les caisses populaires ont pris de l'importance et ont accumulé une part plus grande de l'épargne des Québécois, elles sont devenues très conscientes qu'elles devaient dépasser les besoins individuels pour essayer de répondre aussi aux besoins des entreprises qui travaillaient dans différents milieux. Pour attaquer ce secteur, dans lequel on n'avait pas d'expérience, on a préféré le faire sur une base provinciale et on a mis sur pied un organisme qu'on appelle la Société d'investissement Desjardins.

La Société d'investissement Desjardins, est un organisme qui peut faire de l'investissement et qui peut aussi faire du prêt industriel et commercial. Nous avons dû passer par une telle société, premièrement parce que nous n'avions pas une expérience dans ce secteur, à la grandeur de la province. Deuxièmement, parce que nos caisses ne pouvaient pas investir dans des compagnies. On pouvait faire quelques prêts ici et là, avec très peu de garanties, malheureusement. Mais on ne pouvait pas faire d'investissements dans du capital d'entreprises. La Société d'investissement Desjardins nous permet de le faire. La Société nous permet, aussi, de regrouper nos capitaux pour avoir un impact. Si toutes les caisses populaires avaient investi, disons, 1 p. 100 de leur actif dans des prêts industriels et commerciaux, cela eu été émietté. Vous réalisez que la plus grosse de nos caisses n'a pas 100 millions d'actif.

Vous réalisez immédiatement le résultat, si chaque caisse populaire avait dû faire ses propres investissements. Plutôt que de laisser les caisses populaires faire leurs propres investissements, nous avons préféré regrouper ces capitaux au niveau d'une institution spécialisée, où une équipe d'experts pouvaient analyser les risques. C'est le rôle de la Société d'investissement Desjardins, qui fonctionne depuis 1974 et a déjà un actif de \$222 millions. Son financement vient, à 85 p. 100 à peu près, du Mouvement des caisses populaires Desjardins. Nous avons eu récemment une collaboration de la Caisse de dépôts et placements du Québec, qui y a investi 15 p. 100 du capital de notre Société d'investissement.

La Société d'investissement a mis sur pied une institution qui s'appelle le Crédit industriel Desjardins, spécialisée dans les prêts industriels et commerciaux.

La Banque Nationale du Canada détient dix p. 100 des actions du Crédit industriel Desjardins, et la Société d'investissement Desjardins en détient 90 p. 100.

Si vous regardez les investissements de la Société d'investissement Desjardins, vous réalisez que cette société contrôle 52 p. 100 de Culinar Inc. mieux connu sous le nom de Groupe

[Traduction]

qui en ont besoin. Je voudrais bien savoir si cela se fait beaucoup et à combien se chiffrent ces capitaux. Est-ce que cela se fait surtout au niveau local?

Mr. Morin: The amount would be around \$300 million. It would go from one local unit to a regional office and would then be sent to another unit in the same region. We have taken other steps to increase the impact of our capital in the industrial sector. As you know, a «caisse populaire» is an institution intended to meet the needs of its individual members. Consequently, the first concern of these institutions has been to develop the personal and home mortgage loans sectors.

However, as the «caisses populaires» increased in size and accumulated a larger share of savings in Quebec, they realized that they should go beyond the needs of their individual members and also try to fulfill those of the businesses operating in various communities. In taking on this sector, with which we had no experience, we felt it would be better to launch our activities on a provincial basis, and so we set up an organization called the «Société d'investissements Desjardins».

This corporation is an organization able not only to make investments but to provide industrial and business loans. We had to do things this way, first of all because we had no experience in this sector on a provincial scale, and secondly because our branches were not allowed to invest in companies. We were able to make some loans here and there, but unfortunately with very little security. But we were not allowed to make investments involving business capital. The «Société d'investissements Desjardins» makes it possible for us to do this. The corporation also makes it possible for us to consolidate our capital for greater impact. If every unit had invested, say 1 per cent of its assets in industrial and business loans, the impact of such investment would have been scattered. You must realize that our largest unit does not have assets of \$100 million.

So, you can certainly see what the result would have been if every unit had had to make its own investments. Rather than allowing the units to make their own investments, we thought it would be better to consolidate this capital under a specialized institution, where a team of experts could assess all the risks. And that is the role of the «Société d'investissements Desjardins», a corporation which has existed since 1974 and whose liquid assets are already at \$222 million. It is 85 per cent financed by the «Mouvement des caisses populaires Desjardins». We recently collaborated with the «Caisse de dépôts et placements du Québec», through the investment of 15 per cent of our corporation's capital.

The «Société d'investissements» has set up an institution known as «Le Crédit industriel Desjardins» which specializes in business and industrial loans.

The National Bank of Canada holds ten per cent of «Crédit industriel Desjardins» stock, and the «Société d'investissements Desjardins» has a 90 per cent controlling interest.

If you look at the investments made by the «Société», you will see that this corporation has a 50 per cent controlling interest in Culinar, usually called the Vachon group. This was

[Text]

Vachon. Il s'agit d'une entreprise québécoise prospère, mais qui avait un problème de succession, et plutôt que de la voir disparaître entre des mains d'investisseurs étrangers, nous avons préféré nous y impliquer nous mêmes. Nous avons 49 p. 100 du contrôle de Sico Inc.—la peinture Sico; 34 p. 100 de l'entreprise Ganam-Manac Inc., spécialisée dans les poutrelles d'acier; 31 p. 10 de Québecair—vous en avez entendu parler—et 13 p. 100 de Nordair ltée; 22 p. 100 de la Corporation Provost ltée dans le transport; 16 p. 100 de la Corporation de gestion Lavérendrye, dans le transport. Vous réalisez une préoccupation de concertation, ici, pour plus d'efficacité dans le secteur du transport.

Parallèlement à cette action spécialisée, les fédérations régionales et les caisses populaires s'impliquent aussi de plus en plus dans des prêts industriels et commerciaux. Notre part du marché y est encore très modeste; nous avons environ 5 p. 100 du marché seulement; mais nous avons 845 millions de dollars en prêts industriels et commerciaux, faits par des caisses locales, avec l'appui de leur fédération régionale—appui parfois financier, mais toujours avec l'appui de l'expertise de la fédération régionale où il y a des experts dans le prêt industriel et commercial, et qui peuvent aider les caisses populaires à évaluer les risques.

Ici aussi, je répète ce que je disais tantôt, les mêmes critères utilisés par les autres institutions financières pour mesurer les risques sont utilisées chez-nous:—Le «leadership», la rentabilité, la capitalisation, et ainsi de suite, mais il y a toujours un «plus», à savoir: qui dirige cette entreprise, et depuis quand? Quelle est sa valeur morale? Combien de personnes travaillent dans cette entreprise? Toujours parce que les dirigeants de la caisse sont appelés à s'impliquer dans leur milieu, ils sont aussi des citoyens du milieu, et sont intéressés au développement de leur propre milieu.

Senator Robichaud: That was my question, but I was focusing on a different point. Why is it that you are not going beyond 50 per cent investment in these large companies which you have listed? Is it because you do not have the management resources, or that you do not want to bother?

M. Rouleau: Disons qu'en tant qu'institution financière d'investissement et de prêt, on n'est pas intéressé à prendre la place de la gestion, à prendre la place de gens qui vont avoir beaucoup plus d'intérêt à développer l'entreprise. Je prends l'exemple de Canam-Manac Ltée, compagnie de poutrelles d'acier de la famille Dutil, notamment Marcel Dutil. L'entreprise est située à St-George-de-Beauce, et est aussi présente dans la région de Montréal, dans d'autres provinces canadiennes et même aux États-Unis. Je pense que si on voulait en prendre le contrôle à 55 ou 60 p. 100, j'ai l'impression qu'on ferait disparaître tout esprit d'initiative ou d'intérêt que les Dutil ont eu pour obtenir le succès de leur entreprise.

C'est pour cela que je dit que la part de la Société d'investissement Desjardins, d'est 20 p. 100 et pas plus. L'affaire de Culinar, avec 52 p. 100, c'est une exception à la règle. Il y a toute une histoire derrière cela.

[Traduction]

a successful Quebec corporation which had run into some trouble with the settlement of the estate, and rather than letting it fall into the hands of foreign investors, we preferred to take it over ourselves. We have a 49 per cent controlling interest in Sico Inc., Sico Paints, a 34 per cent interest in Cana-Manac Inc., specializing in steel girders, a 31 per cent interest in Québecair, with which you are certainly familiar, a 13 per cent interest in Nordair Ltd.; we also own 22 per cent of the Provost corporation Ltd., a transport company, and 16 per cent of the Lavérendrye Management Corporation, also a transport company. You can understand our concern for coordination here, in order to achieve greater efficiency in this sector.

Besides their specialized activities, the Fédérations régionales and the various "caisses populaires" are getting more and more involved in industrial and business lending. Our share of the market is still quite modest, at only about 5 per cent, but we have \$845 million in business and industrial loans made by our local units with the support of their regional federation; this support is sometimes financial, but in all cases takes the form of guidance from the appropriate regional federation, where there are experts in business and industrial lending who are able to help the units in assessing the risks.

As I said earlier, we use the same criteria as the other financial institutions to assess the risks involved: leadership, profitability, capitalization and so on, but there is always a plus; namely, who is running the show and for how long has he been doing so? What are his business ethics? How many people does the firm employ? Again, although the managers of the unit must be involved in their particular community, they also are part of that community, and are consequently interested in its development.

Le sénateur Robichaud: C'était là ma question, mais elle portait sur un point différent. Pourquoi votre investissement dans les grandes entreprises que vous avez énumérées ne dépasse-t-il pas 50 p. 100? Serait-ce parce que vous ne disposez pas d'un nombre suffisant de gestionnaires, ou bien serait-ce parce que vous ne jugez pas que cela en vaut la peine?

Mr. Rouleau: Let us say that as an investment and loan corporation, we are not interested in taking the place of management—in other words, the people who have the greatest interest in developing the firm. Take, for example, Canam-Manac Ltd., a structural steel company, operated by the Dutil family, and headed by Marcel Dutil. They operate in the region of Saint-George-de-Beauce and in the Montreal region, in other Canadian provinces and even in the United States. So, in my opinion, if we were to acquire a 55 or 60 per cent controlling interest, we might destroy the very spirit of initiative and desire to achieve that made it possible for the Dutil people to build a successful business.

That is why I say that the «Société d'investissements Desjardins» has a 20 per cent share and no more. The Culinar deal is an exception to the rule, as we own 52 per cent of its stock; but that is a story in itself.

[Text]

Le sénateur Robichaud: Alors, si vous avez 52 p. 100, vous avez le contrôle?

M. Rouleau: Oui, mais je veux vous dire qu'avec Culinar, éventuellement, on fera une compagnie publique, et les actions seront inscrites à la Bourse. C'est l'objectif, je dirais non pas à long terme, mais à moyen terme.

Le sénateur Leblanc: En fait, vous ne voulez pas enlever l'esprit d'entreprise, l'esprit d'initiative.

M. Rouleau: C'est ça.

Le sénateur Leblanc: Vous collaborez simplement au point de vue financier, pour les aider?

M. Rouleau: On les supporte. Quand je regarde tous les cas qu'on a, vraiment, je peux vous certifier que tous ces gens-là qui ont fait appel à la Société d'investissement Desjardins sont satisfaits parce que, en plus d'avoir le support financier, parce que lorsque tu embarques dans une telle affaire, il faut avoir d'autres capitaux, et pouvoir souscrire d'autres capitaux, mais en plus, comme M. Morin a dit toute à l'heure, ils ont le support technique, le support de l'expertise. Il n'y a pas longtemps que cela fonctionne, ça ne fait que quatre ou cinq ans. Cependant, lorsque cela fera 25 ans que la Société d'investissement Desjardins fonctionnera, ce sera une affaire de milliards de dollars en investissements, par rapport au développement économique qui se fera au Québec.

The Chairman: I wonder if I could ask a question of clarification? You are permitted to enter into equity investments in the businesses to which you loan money. Are the chartered banks permitted to do so?

M. Morin: Parmi les sénateurs, il y en a sûrement qui sont des administrateurs de banques et qui pourraient répondre à cette question-là.

Senator Robichaud: I do not think they take any equity.

The Chairman: In a conversation with an official of a large chartered bank, he indicated to me that this was one of his complaints. I thought that it was a rather interesting point. The impression I got from him is that chartered banks are not permitted to make equity investments in companies to which they are making loans. They may end up, however, with an equity investment by virtue of the operation of section 88 or one of the other sections of the Bank Act, but they are not allowed, as I gather you are, to go to a business and say, "We will loan you money, but we want 20 per cent." Is that correct?

M. Rouleau: Avec la nouvelle Loi sur les banques, je ne peux pas répondre, car je ne l'ai pas suffisamment étudiée. Mais il reste que, avant la révision de la Loi sur les banques, j'ai à l'esprit la mise en place de RoyNat, qui s'est effectuée entre la Banque Royale et la Banque Nationale, qui ont constitué une société d'investissement comme celle de Desjardins, au fond. Elles ont commencé avant nous; les deux banques à charte se sont concertées et ont formé cette société RoyNat. Mais, vu la récente révision de la Loi sur les banques, il faudrait que je l'étudie un peu plus.

[Traduction]

Senator Robichaud: But if you own 52 per cent, you are in control, right?

Mr. Rouleau: Yes, but I wish to point out that eventually we intend to make Culinar a public company, and so the shares will be quoted on the stock market. That is our objective—not a long term but a medium term objective.

Senator Leblanc: In fact, you don't want to take away the entrepreneurial spirit, the spirit of initiative.

Mr. Rouleau: That's it.

Senator Leblanc: You co-operate just in a financial way, to provide assistance?

Mr. Rouleau: We back them up. Thinking about all the different cases, I can assure you that all the people who came to the Société d'investissement Desjardins are for help satisfied, because besides receiving financial support—and when you embark on a venture like this, you must have other capital, and be able to subscribe additional capital—they also, as Mr. Morin said earlier, receive technical support and expert advice. This kind of support has not been available for very long—only about four or five years. However, once the «Société d'investissements Desjardins» has been in operation for 25 years, it will be a billion dollar investment business in relation to the economic development that will take place in Quebec.

Le président: Pourrais-je poser une question, pour éclairer ma lanterne? La loi vous permet de faire des placements en actions vis-à-vis des entreprises auxquelles vous consentez des prêts. Les banques à charte peuvent-elles le faire aussi?

Mr. Morin: There are surely some senators here who are on the board of directors of some bank or other and who could answer that question.

Le sénateur Robichaud: Je ne pense pas qu'elles le font.

Le président: Lors d'une conversation que j'ai eue avec un dirigeant d'une grande banque à charte, il m'a dit que c'était là un sujet de plainte. J'ai trouvé son explication intéressante. D'après ses propos, les banques ne peuvent pas faire des placements en actions vis-à-vis des entreprises auxquelles elles consentent des prêts. Toutefois, elles peuvent finir par avoir des placements sous forme de participation par suite de l'application de l'article 88 ou d'un autre article de la Loi sur les banques, mais différent de votre entreprise, il leur est interdit d'aller trouver un chef d'entreprise et de lui dire: «Nous voulons bien vous prêter de l'argent, mais il nous faut 20 p. 100.» Est-ce bien cela?

Mr. Rouleau: As far as the new Bank Act is concerned, I cannot really say much as I have not studied it thoroughly. However, I remember that before the the Bank Act, was amended the Royal Bank and the National Bank set up an investment corporation very much like Desjardins. They actually started theirs before we did; the two chartered banks got together and formed the Roynat firm. But I would have to take a closer look at the new Bank Act, now that it has been revised.

[Text]

Le sénateur Leblanc: Je pense que les banques peuvent avoir des liquidités par le biais des autres corporations qu'elles ont constituées, comme vous avez mentionné parce que, directement, je pense que le règlement premier, pour les banques, c'est de faire ce que j'appellerais de bons placements de famille. A partir de ce moment-là, ça limite pas mal leurs placements, mais avec d'autres genres d'organisations, elles peuvent alors être propriétaires de l'équité.

M. Rouleau: Selon la nouvelle Loi sur les banques, elles peuvent être dans le «leasing». Il y a toutes sortes de formules, et je me demande si les banques ne peuvent pas l'être directement.

Le sénateur Leblanc: Vous parlez du groupe de Forest, qui est entré dans le "leasing" je crois?

M. Rouleau: Oui.

Le sénateur Leblanc: Vous, au Mouvement Desjardins, avez des grandes activités, non seulement au niveau des caisses populaires, mais vous avez aussi des assurances, des investissements, et vous avez même une fondation internationale.

M. Rouleau: Oui, c'est ça.

Le sénateur Leblanc: Alors, vous prenez de l'expansion, par le truchement d'autres organismes que les caisses elles-mêmes? Vous formez d'autres organismes?

M. Rouleau: Oui.

The Chairman: I should interject. I think we are beginning to trespass a little on Senators Robichaud and Murray. Senator Robichaud, do you want to give up the floor now and we will come back to you?

Senator Robichaud: I have one very simple question. It was stated here this afternoon by, I believe, Senator Leblanc, that you have made these investments to support these corporations financially. I am inclined to believe that you simply make these investments to make money, is that correct?

Le sénateur Leblanc: C'est «socio-économique».

Senator Robichaud: I see that some of these corporations here are pretty solid corporations and quite capable of financing their own operations.

The Chairman: In fairness to Mr. Rouleau he did say that they did first examine each loan on normal commercial terms and then they were influenced by other things such as the management and other people working there and so on.

M. Rouleau: Pour répondre à la question de monsieur Robichaud, en plus des caisses, évidemment, et comme le sujet a été soulevé, il y a des compagnies d'assurance-vie, de fiducie, d'assurances générales, mais ce qu'il faut dire, c'est ceci: Ces sociétés n'appartiennent pas à des individus, elles appartiennent à des coopératives. C'est clair qu'elles sont assujetties aux mêmes règles de rentabilité, de bonne gestion que n'importe quelle autre entreprise, qu'elle soit capitaliste ou gouvernementale. La différence est que, s'il y a des profits, après avoir constitué les réserves requises, ça redescend au niveau des

[Traduction]

Senator Leblanc: I think the banks are permitted to have liquid assets through the other corporations which they have established, as you said, because really the first rule of thumb for a bank is to make what I would call good family investments. So, this limits their investments, somewhat but with other types of organizations, they are allowed to own equity.

Mr. Rouleau: Under the new Bank Act, they are allowed to get into leasing. There are all kinds of formulas, but I wonder if the banks are allowed to get directly involved in this.

Senator Leblanc: You mean the Forest group, who went into leasing, do you not?

Mr. Rouleau: Yes.

Senator Leblanc: Yo people at the Desjardins outfit carry out large-scale activities, not just with respect to the "caisses populaires", but also in the areas of insurance and investment, and you even have an international foundation, do you not?

Mr. Rouleau: Yes, that is correct.

Senator Leblanc: So, you are expanding through organizations other than your own units? Are you setting up other organizations?

Mr. Rouleau: Yes.

Le président: Il faut que j'intervienne. Je crois que nous accaparons peut-être les sénateurs Robichaud et Murray. Sénateur Robichaud, voulez-vous céder votre tour pour le moment et puis je vous donnerai la parole plus tard?

Le sénateur Robichaud: Je n'ai qu'une petite question bien simple à poser. Je crois que c'est le sénateur Leblanc qui a dit tout à l'heure que vous avez fait certains placements en vue d'accorder un appui financier à certaines firmes. Pour ma part, je croirais plutôt que si vous faites des placements, c'est pour gagner de l'argent. Ai-je raison?

Senator Leblanc: It is a socio-economic endeavour.

Le sénateur Robichaud: D'après ce que je vois, certaines de ces entreprises sont solidement établies et elles sont parfaitement en mesure de financer leurs propres opérations.

Le président: En toute justice, monsieur Rouleau a bien précisé qu'on étudie chaque demande de prêt selon des critères normaux de caractère commercial, et puis qu'on s'inspire d'autres choses, notamment les dirigeants, les gens qui travaillent là, et cetera.

Mr. Rouleau: To answer senator Robichaud's question, in addition to the units, and since the subject has been brought up, there are life-insurance, trust and general insurance companies; it must be borne in mind, however, that these companies are not owned by individuals, but rather by co-operatives. They obviously operate under the same rules of profitability and good management as any other business, be it capitalistic or government owned. The difference is that if there are profits after sufficient reserve capital has been put aside, this money is returned to the regional federations and to the units; that is the financial philosophy of co-operative societies.

[Text]

fédérations régionales, au niveau des caisses; c'est ça, le point de vue financier des coopératives.

Voyez, par exemple, la Coopérative fédérée du Québec, qui a fait deux milliards de chiffres d'affaires, et qui appartient à 30,000 cultivateurs, au Québec; mais il n'y a pas un individu qui est actionnaire de l'entreprise, ou qui détient du capital-action, ça ne marche pas de cette façon. Alors, il est bien sûr qu'avant de verser les bénéfices en ristournes, il faut tout de même se soumettre aux lois gouvernementales, même si c'est une coopérative. C'est ça la difficulté. Il n'y a rien de mal à faire des bénéfices, ça va à la coopérative. Il n'y a rien de mal à ce que d'autres mettent du capital-action dans une entreprise et fassent des bénéfices. C'est pour cela que je dis qu'il y a toute une philosophie qui est derrière la formule coopérative par rapport à l'entreprise capitaliste, et même par rapport aux entreprises d'État. Par exemple, au Canada, on pourrait parler de la Corporation canadienne de développement; il y a des raisons pour qu'elle soit là. On sait qu'il y a des intérêts collectifs qui sont là. Comme il a été dit tantôt, notre problème, au Canada, c'est de travailler à aménager notre société et à pratiquer la coexistence pacifique entre les systèmes, de façon à avoir un service équitable pour tout le monde. La formule coopérative n'entre pas dans le système. Vous ne pouvez pas penser à une sidérurgie coopérative. En Chine, il y a eu une sidérurgie populaire, les gens faisant ce qu'ils peuvent. Ici, je dis qu'il y a un secteur coopératif qui se développe très bien, au Canada. Je trouve cela extrêmement heureux, car c'est un facteur de paix sociale qui est très important, parce que les gens s'impliquent eux-mêmes. Je pense qu'il faut le dire. Je m'en excuse, je fais peut-être là de la politique.

Le sénateur Leblanc: C'est du capitalisme coopératif!

M. Rouleau: Ou du socialisme privé!

Le sénateur Murray: Avant de vous poser une question, je voulais vous demander une petite mise au point sur les chiffres fournis dans un document intitulé: «Canadian Credit Union Statistics». Ces statistiques semblent indiquer qu'il y a trente caisses populaires de moins au Québec en 1980, qu'il n'y en avait en 1975. Est-ce exact?

M. Morin: Des caisses populaires de moins au Québec?

Le sénateur Murray: Une trentaine de moins en 1980 qu'en 1975?

M. Morin: Il est possible qu'il y ait peut-être trente caisses populaires de moins cette année qu'en 1975. Par contre, je voudrais vous faire remarquer, sénateur, qu'il s'agit-là du nombre de caisses. Tantôt, je vous ai parlé du nombre d'endroits de service. Il arrive qu'on fusionne des caisses et que l'on garde le local de l'ancienne caisse comme endroit de service pour la première caisse. Dans vos statistiques, à ce moment-là, cela fait moins de caisses, mais cela ne fait pas nécessairement moins d'endroits de service.

Le sénateur Robichaud: Cela fait plus de membres?

M. Morin: Vous me suivez bien.

Le sénateur Murray: Je comprends.

[Traduction]

Consider, for example, the "Coopérative fédérée du Québec", which had a turnover of two billion dollars, and which is owned by 30,000 Quebec farmers; but not one of these individuals is a shareholder or holds capital stock, because that is not the way it works. So, it is clear that before it pays out profits in premiums, it must first obey the law, even if it is a co-op. That is the problem. There is nothing wrong with making profits which go back into the co-operative. Nor is there anything wrong with others buying capital stock in a business and making a profit. That is why I say that there is a whole philosophy behind the co-op formula as compared to a capitalistic corporation or even a Crown corporation. Here in Canada, for instance, we have the Canada Development Corporation, and it is there for a good reason. We all know it represents collective interests. As it was stated earlier, the problem we have here in Canada is in building the society we want in order to achieve peaceful coexistence between the various systems and to provide the same services to everybody. The co-op formula is not really part of the system. A co-operative iron and steel industry is unthinkable. In China, the steel industry is owned by the people, who do what they can. But in Canada, the co-operative sector is developing very well. I feel this is a very good thing, because it contributes to social peace and that is very important, and because the people get involved themselves. I think that point must be made. I am sorry if I seem to be politicking.

Senator Leblanc: It is co-operative capitalism!

Mr. Rouleau: Or private socialism!

Senator Murray: Before I ask you a question, I would like you to clarify the figures given in a document entitled "Canadian Credit Union Statistics". These statistics seem to indicate that in 1980, there were 30 fewer "caisses populaires" in Quebec than in 1975. Is that correct?

Mr. Morin: Fewer "caisses populaires" in Quebec?

Senator Murray: About thirty less in 1980 than in 1975.

Mr. Morin: It is possible that there are 30 fewer units this year than in 1975. On the other hand, I would point out, Senator, that that is the number of units. I spoke earlier of the number of service outlets. We sometimes merge units and keep the premises of the former unit to use as a service outlet for the other unit. So, while your statistics may show there to be fewer units, that does not necessarily mean that there are fewer service outlets.

Senator Robichaud: Does that mean a greater number of members?

Mr. Morin: You guessed right.

Senator Murray: I see.

[Text]

M. Morin: Quand on indique, 1,639 endroits de service au Québec, cela s'applique uniquement à notre groupe. Si vous ajoutez à ceci les caisses d'entraide économique, les caisses d'établissement, les caisses de la Ligue des caisses d'économie, qui n'étaient pas avec nous autres au 31 décembre dernier, vous allez ajouter encore quelques centaines de caisses, environ deux ou trois cents de plus.

Le sénateur Murray: La décision de fusionner plusieurs caisses se prend à quel endroit? Est-ce au niveau local?

M. Morin: Sûrement au niveau local, et la décision va se prendre par les conseils d'administration de ces caisses-là.

Ils vont d'ailleurs devoir demander l'avis de l'assemblée des membres.

M. Rouleau: Avec un pourcentage suffisant de votes.

Le sénateur Murray: En ce qui concerne la Société d'investissement Desjardins, j'aurais plusieurs questions à ce sujet. Tout d'abord, comment se prennent les décisions dans le domaine des investissements, dans cette Société-là? Quelle importance attachez-vous au développement régional? Quel est l'envergure de la participation des représentants des différentes régions sur votre comité de direction ou sur l'organisme qui décide des investissements? Car, quand je lis la liste de vos partenaires d'investissements, je me trouve encore devant la question invoquée tout à l'heure par le sénateur Robichaud, à savoir: en quoi consiste la différence entre votre rôle dans le domaine de l'investissement et celui des banques?

M. Morin: Je pourrais répondre...

Le sénateur Murray: J'ai deux autres questions, mais je crois que je vais attendre.

M. Rouleau: Au niveau de la Société d'investissement Desjardins, la composition du conseil d'administration va retrouver un administrateur qui vient de chacune des régions administratives du Québec.

Le sénateur Murray: Dans le conseil d'administration?

M. Rouleau: Oui.

Le sénateur Murray: C'est le conseil d'administration qui décide?

M. Rouleau: Le conseil décide d'abord des orientations de l'investissement. Nous n'entrons pas dans tous les secteurs d'investissement. Nous privilégions certains secteurs d'investissement. Ces gens-là, forcément, ont des préoccupations au niveau des investissements régionaux, car ils viennent des régions comme, par exemple, le Saguenay ou le Lac St-Jean, l'Abitibi et le Témiscamingue, la Beauce...

Le sénateur Murray: Le conseil d'administration s'en occupe à plein temps?

M. Rouleau: Non.

Le sénateur Murray: A temps partiel?

M. Rouleau: Oui, mais les cadres supérieurs de la Société sont quand même assujettis à des politiques déterminées par le conseil d'administration. Il y a l'investissement et il y a aussi le prêt industriel et commercial dans les coopératives et dans les

[Traduction]

Mr. Morin: The figures which indicate 1,639 service outlets in Quebec apply only to our group. If we add to this the "caisses d'entraide économique", "caisse d'établissement" and the "caisses" of the "Ligue des caisses d'économie" that were not part of our group on December 31st, this gives a few hundred more units about two or three hundred, more.

Senator Murray: At what level is the decision to merge made? At the local level?

Mr. Morin: At the local level, of course, by the boards of directors of the individual units.

They obviously refer the matter to the annual general meeting to get the opinion of the members.

Mr. Rouleau: There must be sufficient number of votes in favour.

Senator Murray: I have a few questions about the «Société d'investissement Desjardins». First of all, how are decisions made regarding investment in this outfit? How much emphasis is placed on regional development? What is the degree of participation of the representatives of the various regions in your board of directors or in the organization which decides on investments? Reading the list of your associates in investment deals, I find myself asking the same question brought up by senator Robichaud: what is the difference between your role in the investment sector and that of the banks?

Mr. Morin: I could answer...

Senator Murray: I have two more questions, but I think I will wait.

Mr. Rouleau: In regard to the "Société d'investissement Desjardins" the membership of the board of directors includes one director from each of the administrative regions in Quebec.

Senator Murray: In the board of directors?

Mr. Rouleau: Yes.

Senator Murray: So, the board of directors takes the decisions?

Mr. Rouleau: The board decides first on the general orientation of the investment. We do not go into all sectors of investment. We favour certain sectors over others. Of course, these people are primarily concerned with regional investment, as they come from regions such as Saguenay or Lac St-Jean, Abitibi, Temiscamingue, Beauce...

Senator Murray: This is a full-time concern of the board of directors then?

Mr. Rouleau: No.

Senator Murray: Part time?

Mr. Rouleau: Yes, but the corporation's senior management personnel is nevertheless governed by the policies set forth by the board of directors. There is investment on the one hand, and industrial and business loans on the other in both co-oper-

[Text]

compagnies. Le Crédit industriel Desjardins, qui est une filiale de la Société d'investissement Desjardins, fait des prêts.

Il est clair que son action est plus régionale que la Société d'investissement Desjardins, car nous retrouvons beaucoup plus de facilités pour effectuer des prêts à caractère industriel et commercial dans des entreprises au niveau régional. Par contre, quand vous arrivez, par exemple, avec Canam-Manac Ltée, cette entreprise a son siège social à St-Georges de Beauce, et non pas à Québec, ni à Montréal. Je comprends qu'elle a une installation à Boucherville, mais le siège social est à St-Georges de Beauce. Lorsque vous arrivez avec Culinar, Vachon, dont le siège social est à Ste-Marie de Beauce, ou avec Lavérendrye, dont le siège social est à La Sarre en Abitibi, cela n'exclut pas la possibilité d'investir à Montréal, dans une entreprise où on pourrait jouer un rôle important. Il n'y a aucun doute là-dessus.

Lorsque l'on veut faire des investissements, non pas dans des centres d'achats mais dans des entreprises industrielles, il est plus difficile de déterminer des investissements au niveau des régions, même s'il y en a quelques-uns, qu'au niveau des entreprises à caractère provincial.

Je désire maintenant faire un aparté. La compagnie Sico, par exemple est une petite entreprise partie de la ville de Québec par des artisans. Aujourd'hui, elle s'est développée, et a même acheté des usines de fabrication de peinture en Ontario et aux États-Unis. Culinar aussi est rendu aux États-Unis et y contrôle des entreprises. Peut-être que je ne devrais pas le dire, mais, cette compagnie devient presque une multinationale. Nous nous en allons dans ce sens-là. Je ne réponds peut-être pas à votre question.

M. Morin: Je ne voudrais pas interrompre, monsieur le président, mais je voudrais déposer le rapport annuel de la SID. Vous avez la liste des administrateurs. Vous réaliserez qu'en page centrale, on s'est préoccupé de précisément identifier l'incidence régionale des investissements de la SID. Dans toutes les institutions rattachées au Mouvement Desjardins, comme ces institutions-là sont financées avec des fonds provenant des caisses populaires des diverses régions, on compile des statistiques sur les investissements faits dans chaque région, qui se retrouvent dans les rapports annuels de la Société d'investissement Desjardins. Parfois elles ne sont disponibles que dans des documents internes. C'est une constante chez nous.

M. Rouleau: Je désire ajouter...

The Chairman: Would you be interested in that material?

Senator Murray: Yes.

The Chairman: Perhaps we could ask you for that material, Mr. Morin. Would honourable senators like copies of the annual report?

Senator Murray: I would, yes.

The Chairman: Then perhaps we could have them distributed. Thank you, Mr. Morin.

M. Rouleau: Il y a une dimension que je désire ajouter. La politique des institutions du Mouvement Desjardins,—je pense entre autres à nos deux institutions d'assurance-vie—est de

[Traduction]

atives and normal companies. The "Crédit industriel Desjardins", which is a subsidiary of the "Société d'investissement Desjardins", lends money.

Obviously, its activities are more on the regional level than those of the "Société d'investissement Desjardins", because we find it easier to make industrial or business loans with companies of regional scope. On the other hand, Canam-Manac, for instance, has its head office in St-Georges de Beauce, rather than in either Quebec City or Montreal. I understand they have an office in Boucherville, but the head office is in St-Georges de Beauce. As for Culinar, or Vachon, its head office is in Ste-Marie de Beauce, which that of Lavérendrye is in La Sarre in Abitibi. This does not preclude the possibility of investing in some Montreal firm where we could play a significant role. There is absolutely no doubt about that.

When we want to invest in industrial concerns rather than in shopping centres, for example, it is more difficult to identify potential investments at the regional level, although there are a few, than it is at the provincial level.

Now, I want to make a little aside. The Sico Company, for instance, is a small concern that was started up in Quebec City by a group of craftsmen. Today it is a much expanded business and has even bought paint manufacturing plants in Ontario and the United States. Culinar has also branched out in the U.S., and controls several firms there. I should perhaps not say this, but the latter is very close to becoming a multinational. That is the direction in which we are heading. Perhaps I have not exactly answered your question.

Mr. Morin: I hate to interrupt, Mr. Chairman, but I would like to table the annual report of the SID. You have the list of directors there. You will see, in the centre section, that care was taken to identify the regional impact of SID investments. In every institution affiliated with the Desjardins movement, given that these institutions are financed with funds from the various regional units, statistics are gathered on the investments made in each region, and these statistics are listed in the Annual Reports of the "Société d'investissements Desjardins". Sometimes, however, they are only published in internal documents. But whatever the case may be we consider this a must.

Mr. Rouleau: I would like to add...

Le président: Voudriez-vous avoir ces documents?

Le sénateur Murray: Oui.

Le président: Ayez l'obligeance de nous passer ces documents, monsieur Morin. Les honorables sénateurs voudraient-ils avoir des exemplaires du rapport annuel?

Le sénateur Murray: Moi, j'en voudrais bien un.

Le président: Alors nous allons les faire distribuer. Merci bien, monsieur Morin.

Mr. Rouleau: There is another aspect I would like to touch upon. The policy of the Desjardins institutions—I am thinking, in particular, of our two life insurance companies—is to send

[Text]

retourner dans chaque région en terme de prêts, et même dans certains cas en terme d'investissements, l'équivalent des montants que nous percevons dans ces régions. C'est une politique qui existe depuis toujours.

Le sénateur Leblanc: S'il y a une demande?

M. Rouleau: Oui, mais généralement on couvre le terrain. Je dirais même que si on prend, par exemple, la Fiducie du Québec, évidemment elle encaisse énormément d'épargnes. Elle retourne, elle envoie beaucoup plus d'argent dans la Gaspésie par exemple, sous forme de prêts, qu'elle n'en reçoit. Cela rejoint votre question ou votre préoccupation quant au développement régional; au lieu de garder les argents, les centraliser dans un centre comme à Montréal ou à Québec, ou encore les envoyer à l'extérieur du Québec, ces argents sont retournés dans les régions. En tout cas, cela fait partie d'une politique de retourner les argents d'où elles viennent. Cela peut prendre diverses formes, même des achats d'obligations de commissions scolaires ou de municipalités du Québec. Ce ne sont pas toutes les entreprises qui font cela.

J'ai connu, par exemple, des compagnies d'assurance-vie qui percevaient de l'argent dans le Saguenay-Lac-St-Jean mais qui ne faisaient aucun prêt hypothécaire dans ces régions-là. L'argent était réinvesti dans d'autres régions, dans des régions plus prospères du Québec. Mais l'Assurance-vie Desjardins, avec la Société des artisans, à l'époque avec M. Paré, ont dit un jour: nous allons retourner l'argent d'où il vient. Allez dans le Saguenay-Lac St-Jean, arrêtez dans des maisons privées, et vous pourrez le confirmer. C'est un revirement, c'est une préoccupation au niveau du développement régional. Nous ne sommes pas plus avancés quand les gens partent des centres ruraux pour aller grossir les centres urbains.

Le sénateur Murray: Il arrive parfois M. Rouleau...

The Chairman: I wonder if I could interject there? There is one annual report for each aspect of the caisses populaires.

Senator Murray: I am interested in SID.

The Chairman: SID is here. Do you have an extra copy of SID?

Mr. Morin: We will send you another one, if you want.

Le sénateur Murray: C'est la SID qui m'intéresse.

M. Morin: Vous avez aussi, dans la SID, une distribution régionale.

Le sénateur Murray: Il arrive parfois qu'un investissement tourne mal, qu'une société où vous avez acheté des actions fasse faillite. Est-ce un secret, peut-être, le taux de faillite de ces sociétés?

M. Rouleau: Au niveau de la SID, il est arrivé une faillite pour un montant de deux cent milles dollars. Ce montant a été absorbé à même les bénéfices. A ce jour, la balance est excellente.

Le sénateur Murray: Vous pouvez vous croiser les doigts!

M. Rouleau: Oui. Je peux vous donner ces chiffres, car c'est la vérité.

Le sénateur Murray: Le gouvernement fédéral a annoncé, il y a déjà quelques semaines, qu'il envisageait de dépenser

[Traduction]

back into the regions, in the form of loans and even in some cases in the form of investments, the same amount of money that we collect in these regions. This policy has always been our policy.

Senator Leblanc: On the basis of request?

Mr. Rouleau: Yes, but generally we cover all ground. The Fiducie du Québec, for instance, which takes in a lot of savings, sends a lot more money to the Gaspé region in the form of loans than it collects there. This brings us back to your question or rather your concern about regional development; instead of keeping those funds and consolidating them in a large centre like Montreal or Quebec City, or even sending them outside Quebec, we return them to the regions. This is part of our policy to return funds to the place they came from. This may be done in various ways, for example, through the purchase of bonds from Quebec School Boards or municipalities. Not all institutions operate that way.

For example, I know of life insurance companies who never made mortgage loans in the Saguenay-Lac-St-Jean region even though they collected large amounts of money there. The money was reinvested in more prosperous regions in Quebec. But the "Assurance-vie Desjardins," along with the "Société des artisans", decided one day—this was during the time Mr. Paré—that they would send the funds back where they came from". If you ever go to the Saguenay-Lac-St-Jean region, stop and ask some people, and they will confirm what I have said. This was quite a change—this concern for regional development. We are no further ahead if people leave the rural areas and move to the large urban centres.

Senator Murray: It happens sometimes, Mr. Rouleau...

Le président: Puis-je intervenir? Il y a un rapport annuel pour chaque aspect des caisses populaires.

Le sénateur Murray: Ce qui m'intéresse, c'est la SID.

Le président: La SID? C'est ici. En avez-vous encore un exemplaire?

M. Morin: Nous vous en enverrons un autre, si vous voulez.

Senator Murray: I am interested in the SID.

Mr. Morin: In the SID, there is a regional distribution as well.

Senator Murray: It happens sometimes that an investment will turn sour, when a company in which you have bought shares goes bankrupt, for instance. Is the bankruptcy rate among such companies confidential information?

Mr. Rouleau: I must say that in the case of the SID, there was once a bankruptcy where the liability was \$200,000. This amount was absorbed out of profits. Now, however, the balance is very good.

Senator Murray: Now you can sit back and relax!

Mr. Rouleau: Yes. I can quote these figures because they are the actual ones.

Senator Murray: The federal government announced a few weeks ago that it was contemplating spending perhaps two

[Text]

peut-être cent millions de dollars pour encourager les coopératives, les caisses populaires, afin qu'elles investissent dans le domaine énergétique. Est-ce que ceci vous intéresse? Est-ce que vous êtes impliqué dans les discussions qui semblent en cours?

M. Rouleau: C'est-à-dire que cette initiative-là, vient du secteur anglophones, des «Credit Unions», avec qui, entre parenthèses, nous avons d'excellentes relations. Il n'y a aucun problème à ce sujet.

Nous avons été associés à tous les travaux qui se sont effectués. Nous avons eu récemment à considérer définitivement la possibilité d'investir dans ce projet d'environ un milliard de dollars. Par contre, nous avons d'autres contraintes au niveau de la province de Québec. Il existe au Québec, SOQUIP, une organisation qui s'occupe de l'exploitation pétrolière, et cetera. Nous sommes un peu coincés entre des types d'investissements qui sont aussi valables au niveau national qu'au niveau provincial. A ce jour, je pense que notre attitude est bonne de donner la priorité à des investissements qui se situent au niveau de la province de Québec. En terme d'avenir, nous comptons suivre le développement de ce dossier.

Le sénateur Murray: Une dernière question, monsieur Rouleau, qui vient d'une curiosité malsaine, peut-être; vous me pardonnerez, j'espère. Il y a déjà quelques années, si ma mémoire est fidèle, des pressions ont été exercées de toute part, sur votre organisation, pour que vous achetiez le contrôle d'un journal au Québec. Est-ce vrai?

M. Rouleau: C'est-à-dire que c'est arrivé, à ma connaissance, à une couple de reprises; cela a été le cas du journal *Le Soleil* de Québec, et même *La Presse* de Montréal.

Le sénateur Murray: Ceux qui préconisaient une telle décision, de votre part, envisageaient que vous bloquiez une tentative de la part de Power Corporation de prendre le contrôle de ces journaux-là?

M. Rouleau: En réponse, disons que ce n'étaient pas des démarches formelles. Ce furent toujours des démarches informelles. Il n'y a rien eu de si précis que ça.

Le sénateur Murray: Est-ce que ce n'était pas un but social, économique, culturel, assez noble?

M. Rouleau: Il y a évidemment, là, toute la question du contrôle des mass media par des intérêts; en tous les cas, c'est un grand problème au moins canadien, et même je pense bien au niveau québécois. D'ailleurs, il y a encore une commission qui siège là-dessus. Tantôt, je voyais que la commission siégeait au Château Laurier. Pour moi, il y a un problème de fonds. Je ne veux pas élaborer là-dessus, mais je suis un de ceux qui croient que les mass media doivent rester sous le contrôle d'une perspective canadienne, avec des intérêts canadiens majoritaires. Je ne vois quand même pas les mass media entre les mains d'autres intérêts économiques. Mais, dans ces deux cas-là, parce que vous parlez de quelque chose d'autre qui date déjà de quelques années—premièrement le Mouvement Desjardins était loin d'être rendu où il est aujourd'hui pour envisager des investissements qui doivent être quand même rentables, y compris le journal.

[Traduction]

hundred million dollars to encourage co-ops and "caisses populaires" to invest in the energy sector. Are you interested in this sector? Are you involved in the discussions which are apparently already underway?

Mr. Rouleau: Well, this particular initiative comes from the Anglophone sector, meaning the credit unions, with which, incidentally, we enjoy excellent relations. There is no problem there.

We have been associated with all the work that has been carried out. We recently had to make a decision on whether or not to invest in about a one billion dollar project. On the other hand, we are subject to other restraints within the province of Quebec. There is a Quebec organization by the name of SOQUIP, which deals in petroleum development, among other things. So, we are sort of caught between types of investments that are equally worth while at both the national and provincial levels. So far, I think we have shown the right attitude in giving priority to investments in the province of Quebec. As for the future, we intend to keep abreast of developments in this regard.

Senator Murray: One last question, Mr. Rouleau—one which perhaps stems from unhealthy curiosity; I hope you will forgive me. Some years ago, if I remember correctly, a great deal of pressure was brought to bear on your organization from all quarters to persuade you to take over a newspaper in Quebec. Is that true?

Mr. Rouleau: Well, I believe this happened a couple of times; the newspapers in question were *Le Soleil* in Quebec City, and *La Presse*, in Montreal.

Senator Murray: Those who were pushing for that deal wanted you to block Power Corporation's attempt to take control of the two newspapers, right?

Mr. Rouleau: Let us say that there were no formal negotiations, it was all informal. It was never more definite than that.

Senator Murray: Had you not a rather lofty socio-economic and cultural goal?

Mr. Rouleau: Of course, this is where the whole question of media control by certain interests; comes up in any case, this is quite a problem, both for Canada as a whole, and I believe even from the Quebec perspective. Moreover, there is a commission still studying this very problem. I saw earlier today that the Commission was sitting at the Château Laurier. In my opinion, the problem is one of funds. I do not wish to elaborate on this, but I am one of those who believes that the mass media should remain under Canadian control with ruling Canadian interests. In any case, I cannot see our mass media in the hands of other economic interests. But in those two cases, since you have brought up something that occurred several years ago first of all, the "Mouvement Desjardins" was far from being what it is today, and was not in a position to consider investments that were anything but promising, and that goes for a newspaper as well.

[Text]

Deuxièmement, je me souviens que dans le temps, évidemment, on s'est posé quelques questions. Si demain matin le Mouvement Desjardins détenait 51 p. 100 des actions du *ASoleil* ou de *La Presse*, comment le public pourrait-il dissocier le rôle du Mouvement comme propriétaire, du rôle du Mouvement comme formule populaire, où les populations s'impliquent face à l'information que le journal livre, et à travers les positions qui se prennent au niveau des éditoriaux? Mais, on n'a pas été plus loin parce que, à ce moment-là, nous n'étions pas en mesure de penser à faire des investissements. Si ça se passait aujourd'hui, j'ai l'impression que ce serait une importante question, parce qu'il y a au fond, là, au sens large, une dimension de politique aussi. Alors, je me souviens, je réfléchis tout haut avec vous, là, mais à un moment donné, j'avais exprimé l'avis que peut-être s'il y avait un type de co-propriété, où personne est majoritaire, ça devient une propriété institutionnelle. On serait dilué là-dedans. Mais, vraiment, que Desjardins soit le propriétaires à 51 p. 100 des actions d'une entreprise de presse, d'une station de télévision ou de radio, là je dirais que c'est plus facile pour Power Corporation d'être propriétaire de *La Presse*, parce qu'il n'est pas pris avec le mouvement populaire. On ne peut pas répondre à ça.

Le sénateur Robichaud: *La Presse* n'est pas à vendre!

M. Rouleau: Je ne pense pas. Bien non; là, je réponds pour les fins de...

Le sénateur Murray: C'est peut-être plus facile pour Power Corporation, mais je vois mal comment c'est plus difficile pour vous?

M. Rouleau: Je ne dis pas que ce n'est pas possible. Je réfléchis tout haut, comme si nous étions à discuter au sein d'un conseil d'administration.

Le sénateur Murray: C'est même préférable, ou ça aurait été même préférable, au niveau socio-économique.

M. Rouleau: Là, je ne le dis pas,—je réfléchis tout haut. Je pense que vous comprenez!

Le sénateur Leblanc: Vous ne connaissez pas l'avenir!

M. Rouleau: Je ne connais pas l'avenir, mais il continue à y avoir là un problème.

Le sénateur Murray: Merci.

Le sénateur Everett: Sénateur Leblanc.

Le sénateur Leblanc: Comme ancien président d'une Caisse populaire, évidemment, je tiens à vous féliciter et vous remercier d'être venus devant nous cet après-midi. On vous a louangés sur le succès extraordinaire du Mouvement dont j'ai été obligé par des circonstances, agréables ou désagréables, selon le cas, de cesser ma participation d'une façon très active.

Mais, je voudrais revenir au problème qui nous intéresse ici en particulier, soit les disparités régionales. Évidemment, comme vous avez expliqué et comme M. Morin a très bien expliqué aussi, vous faites beaucoup pour aider à alléger, ou du moins amoindrir les problèmes qui existent au point de vue disparités régionales, surtout dans certaines régions de la province de Québec comme le bas du fleuve, la Gaspésie, ainsi de suite. Mais, à l'heure actuelle, nous avons, comme vous la

[Traduction]

Secondly, I remember that at the time we asked ourselves a number of questions. If from one day to the next the "Mouvement Desjardins" had become the owner of 51 per cent of *Le Soleil* or *La Presse* shares, how would the public have been able to dissociate the role of Desjardins the owner from its role as creator of the popular cooperative formula, where the public gets involved in the light of information provided by the newspapers, and of the latter's positions as presented in editorial content? Anyway, we did not go any further with this because at the time we were not in a position to make investments. If it happened today, I think it would be an important issue, because there is a fundamental political dimension as well. So, as I remember—I am thinking aloud now—I seem to remember expressing the opinion that if there was some sort of joint ownership, without majority control, this would amount to institutional property. That way, everyone would be in on it. Really, even if Desjardins owned 51 per cent of the shares in a news paper, a television station or a radio station, I would say that it would be much easier for Power Corporation to own *La Presse*, for instance, because it is not involved in the popular movement. There is no answer to that.

Senator Robichaud: *La Presse* is not for sale!

Mr. Rouleau: I don't think so. Well, no; I am just trying to...

Senator Murray: It would perhaps be easier for Power Corporation, but I can't see why it would, be any more difficult for you.

Mr. Rouleau: I did not say it would be impossible. I am thinking aloud, as if we were having a discussion at a Board meeting...

Senator Murray: It would even be or have been preferable on a socio-economic level.

Mr. Rouleau: Well I am not saying one way or the other... I am thinking aloud... I think you understand!

Senator Leblanc: You don't know what the future holds!

Mr. Rouleau: No, that is true, but there remains a problem to be solved here.

Senator Murray: Thank you.

Senator Everett: Senator Leblanc.

Senator Leblanc: As a past president of a Caisse populaire, I would like to congratulate you and also to thank you for appearing before us this afternoon. You have received many accolades for the tremendous success of the "Mouvement", from which I had to withdraw due to circumstances either fortunate or unfortunate, as the case may be.

However, I would like to bring up once again the problem which is of particular to us namely, regional disparities. Obviously, as you and Mr. Morin very aptly explained, you are doing a lot to help to eradicate or at least to alleviate the problems caused by regional disparities, especially in specific regions of the province of Quebec, such as the lower St Lawrence, the Gaspé peninsula and so on. But as you know, we now have a Department of Regional Economic Expansion and

[Text]

savez, le ministère de l'Expansion économique régionale et je me demande si vous considérez que le ministère vient en conflit avec votre Mouvement ou s'il est complémentaire au Mouvement, parce que, évidemment, ce ministère fait des prêts et donne des octrois, comme vous le savez. Ce qui est un peu ce que vous faites aussi par le truchement de la SID et de SOQUIP.

Alors, je me demande jusqu'à quel point il ne pourrait pas y avoir—ou est-ce qu'il y a une collaboration entre notre MEER et le Mouvement des caisses?

M. Rouleau: La différence avec le MEER c'est que, évidemment, il verse des subventions, ce que nous ne faisons pas, nous.

Le sénateur Leblanc: Oui.

M. Rouleau: Notre rôle est exclusivement d'investissements et de prêts. Je pense que dans certains endroits, et ce n'est peut-être pas sur le plan financier,—les caisses d'épargne s'impliquent dans des activités qui rejoignent le MEER. Je vais vous donner un exemple parce que celui-là, je le connais un peu plus. Il s'agit de toute la question de la Côte nord et de Sept-Îles, de la Iron Ore et de ITT.

Le MEER va éventuellement infuser des montants considérables dans cette région-là. Pour y être allé, je suis un peu au courant que les deux Caisses d'épargne et de crédit, les deux Caisses d'économie et la Caisse d'entraide économique vont s'impliquer, parce qu'il ne s'agit pas seulement de parachuter de l'argent, mais de s'assurer que cet argent va être bien utilisé et qu'il ira dans des types d'entreprises qui vont venir bonifier vraiment l'activité économique, qui vont créer des emplois. Je vous dis cela parce que c'est un exemple très concret. Les caisses qui sont là, les cinq caisses, définitivement, sont des parties prenantes du comité consultatif qui doit se constituer éventuellement pour travailler en collaboration avec le MEER et le ministère fédéral de l'Emploi et de l'Immigration. Ce sont des exemples qui me viennent à l'esprit.

Le sénateur Leblanc: Est-ce qu'elles vont s'impliquer directement comme caisses ou par le biais de la Société d'investissement Desjardins, ou quoi?

M. Rouleau: C'est possible. Je vous dis que si des initiatives prennent naissance là-bas et qu'elles entrent dans nos prérogatives, je ne vois pas pourquoi on ne s'impliquerait pas. Mais, il faut attendre, évidemment.

Le sénateur Leblanc: Là, je parle des caisses locales.

M. Rouleau: Oui, très bien.

Le sénateur Leblanc: Les caisses locales sont quand même limitées d'après leurs avoirs dans les placements ou les investissements qu'elles peuvent faire. Je pense que, si ma mémoire est fidèle, c'est 50 p. 100, ou quelque chose du genre. Elles ne peuvent pas prêter plus que 50 p. 100 de l'avoir propre, ou est-ce que c'est changé depuis que je suis parti?

M. Morin: Bien, du côté investissement, elles peuvent investir jusqu'à 1 p. 100 de leur actif dans des entreprises propriétés de coopératives. Alors, ici, ce n'est pas le cas. Du côté des prêts, la loi ne limite pas les prêts, quoique, lorsqu'il s'agit de

[Traduction]

I wonder if you consider the latter to be in conflict with your institution or whether you feel it is complementary to your "Mouvement," because this Department, of course, makes loans and grants, as you very well know. And this is a little like what you are doing, through the SID and SOQUIP.

So, I wonder to what degree there could be . . . or rather, is there co-operation between DREE and the "Mouvement des caisses populaires"?

Mr. Rouleau: Well, the difference between and DREE is that the latter provides grants, whereas we do not.

Senator Leblanc: Yes.

Mr. Rouleau: We deal exclusively in loans and investments. I think that in some areas, the "caisses d'épargne" are involved in activities—not necessarily of a financial nature—similar to those of DREE. I will give you an example which I am more familiar with. I am referring to the North Shore and Seven Islands regions, and to Iron Ore and ITT.

Eventually, DREE will dump significant amounts of capital into that region. As I have been there, I know that the two "caisses d'épargne et de crédit", the two "caisses d'économie" and the "caisse d'entraide économique intend to get involved. It is not just a question of parachuting money into the region; it is also necessary to ensure that this money will be well spent and will be allocated to the types of businesses that will play a part in boosting economic activity and in creating jobs. I am giving you this example because it is a very concrete one. The "Caisses" that are there—there are five of them—will definitely participate in the Advisory Committee which will soon be struck to collaborate with DREE and the Department of Employment and Immigration. These are the examples which come to mind.

Senator Leblanc: Will they be involved directly or through the "Société d'investissement Desjardins"?

Mr. Rouleau: Possibly. I would say that if initiatives originate there, and these are within our prerogatives, I do not see why we would not get involved. But we must wait, of course.

Senator Leblanc: But I am talking about local units.

Mr. Rouleau: Yes, very well.

Senator Leblanc: The local units are nevertheless limited with respect to the amount of assets they may invest or the investments they may make. If I remember correctly, it must be somewhere around 50 per cent. They are not allowed to loan more than 50 per cent of their exclusive assets, or has this changed since I left?

Mr. Morin: Well, as far as investment is concerned, they are permitted to invest up to 1 per cent of their assets in co-operative-owned firms. But that is not the case here. As for loans, there is no legal limit in terms of amount, but if it is an

[Text]

prêts industriels, nous devons obtenir l'autorisation des fédérations régionales et c'est limité à un pourcentage de l'actif . . .

Le sénateur Leblanc: L'actif brut?

M. Morin: Brut.

Le sénateur Leblanc: Mais si vous avez un actif brut de 25 millions, par exemple, dans le cas qui nous intéresse, soit de la Iron Ore ou de la ITT, est-ce qu'elles pourraient investir, disons, 10 p. 100? Je pose la question parce que, à partir de ce moment-là, si elles le faisaient, elles baisseraient leur capacité de prêts à leurs propres sociétaires. Là, il me semble qu'il peut peut-être y avoir . . .

M. Rouleau: Dans un cas semblable, je pense bien que c'est hypothétique. Mais, dans l'hypothèse où une petite entreprise se mettrait sur pied, avec la collaboration du MEER et peut-être de la Société de développement industriel du Québec, là, je pense bien que l'entreprise la mieux placée pour servir cette petite entreprise serait la Société d'investissement Desjardins.

Ceci me permet d'ouvrir une parenthèse. Au Québec, on a depuis quelques années, et ça se développe énormément, des sociétés d'investissement régionales qu'on appelle les SODEQ, où les gens du milieu sont nettement impliqués dans la souscription du capital. Je peux vous dire que dans toutes les SODEQ, vous retrouvez du capital qui est souscrit par les caisses à travers leur fédération.

Le sénateur Leblanc: Les caisses locales?

M. Rouleau: Des caisses locales à travers leur fédération, parce que les caisses ne peuvent pas le faire directement. Cela aussi est important. Cela m'amène à dire qu'il faut des capitaux mais, en tous les cas, il y en a de disponibles pour ceux qui ont l'esprit de création d'initiative. Mais, il faut encore trouver des entrepreneurs. Si on pouvait, dans la province de Québec, arriver à développer un réseau de PME aussi dynamique que l'ensemble du réseau des caisses d'épargne, j'ai l'impression qu'une partie de notre problème de développement économique serait réglé.

Alors, ce n'est pas tout d'avoir le développement financier; il faut essayer de créer le climat et l'ambiance pour favoriser l'entrepreneur et aider des gens qui ont des talents et de l'initiative. Cela se fait, mais il faudrait faire encore davantage.

Pour moi, c'est toute une question d'accueil. Je sais bien que si l'on veut s'implanter à tel endroit, il y a une question d'infrastructure, comme les routes, l'aqueduc etc. Je pense, qu'il va falloir y travailler davantage, et comme je l'ai dit aux gens de Sept-Îles récemment, c'est l'accueil qui compte. Il faut que la population, sans qu'elle s'implique directement, financièrement, soit informée et qu'elle soit réceptive à ces initiatives.

Il y a le phénomène de la Beauce, où l'on retrouve beaucoup d'initiatives. Je me souviens il y a 12 ou 13 ans, j'allais parler à huis-clos à des prêtres, à des pasteurs, à des travailleurs sociaux, à des gérants de caisses populaires, le dimanche soir, dans des salles paroissiales. A ce moment-là, ces gens ont

[Traduction]

industrial loan, the authorization of the regional federations must be obtained and the amount is limited to a certain percentage of assets . . .

Senator Leblanc: Gross assets?

Mr. Morin: Yes, gross.

Senator Leblanc: But if your gross assets amount to \$25 million for example, in the case we are talking about, namely, Iron Ore or ITT, could the latter invest say 10 per cent? I am asking this question because, if they were to go ahead and do this, they would decrease their lending capacity as far as their own members are concerned. In such a situation, it seems to me that there might be . . .

Mr. Rouleau: In such a case, we are dealing with a hypothetical situation. But in the eventuality that a small company were to be set up in co-operation with DREE, and perhaps with the "Société de développement industriel du Québec", I believe the firm best able to be of assistance to this small company would be the Société d'investissement Desjardins.

But if you would allow me to digress for just a moment, I wish to point out that regional investment corporations, known as the SODEQ, have been in existence in Quebec for a few years now—and are undergoing tremendous development—in which local people are closely involved in subscribing capital. I can tell you that in all the SODEQ, capital is subscribed by the various units through their federation.

Senator Leblanc: By the local units?

Mr. Rouleau: By the local units through their federation, as they cannot do it directly. That is important also. I was going to say that you must have capital, but in any case capital can always be found for those with a creative spirit of initiative. But you still have to find entrepreneurs. If we, in Quebec, could develop a network of small and medium-sized businesses as dynamic as the savings co-operatives group, I think our economic development problem would be partly solved.

So, financial development is not enough; one must also try to create the kind of climate and atmosphere which favour entrepreneurship and at the same time to help those who show competence and initiative. This is being done now, but much more is still to be done.

In my opinion, it is a question of community. I know very well that if we want to set up shop somewhere, there is the matter of infrastructure; for instance, roads, water mains and that sort of thing. I think we should work on that end of things a little more and, as I told the people of Sept-Îles recently, community receptiveness is what counts. The population must, without getting directly involved financially, be informed and be receptive to initiative.

There is the case of Beauce, where a great deal of initiative is taken. I remember going to speak *in camera*, 12 or 13 years ago, to a group of priests, ministers, social workers and co-op managers on Sunday nights, in parish halls. At that time, these people decided it was time to get involved, so they set up the

[Text]

décidé de s'impliquer et ont fondé le CRD, le Conseil régional de développement. Regardez où ils en sont rendus aujourd'hui! Ils ont créé un climat. Tout le monde n'est pas impliqué directement, mais tout le monde en parle. Cela a fait, qu'il y a deux ou trois ans, une usine qui fabriquait je ne sais pas trop quoi, a été détruit par le feu et les travailleurs l'ont reconstruite.

Le sénateur Leblanc: Elle construisait des remorques.

M. Rouleau: Oui. Je pense que si l'on parle de développement régional, ce n'est pas seulement pour acheter des capitaux ni pour compter sur le leadership du milieu au niveau des élites. Il faut trouver de plus en plus de moyens pour impliquer des populations par l'information, afin qu'elles sachent ce qui se passe. C'est peut-être ce que le Mouvement Desjardins et les coopératives peuvent apporter dans certains milieux pour faire la jonction entre ces élites qui vont faire les choses—qu'elles soient des élites politiques, municipales ou de corps intermédiaires—et la population. Il m'apparaît extrêmement important de le faire.

Le sénateur Leblanc: Notre ministre actuel, que vous connaissez, M. DeBané, qui est responsable du dossier, a dit devant nous que probablement, avant de décider d'un investissement dans un endroit quelconque, il serait préférable de consulter les gens sur place. L'habitude, dans le passé, était plutôt de consulter les différents gouvernements provinciaux.

La question est peut-être embarrassante pour vous, surtout au lendemain d'une élection au Québec. Est-ce que vous pensez qu'il serait préférable pour le ministre de joindre les deux et consulter les caisses populaires locales qui sont sur place, pour savoir si réellement le besoin existe et si c'est rentable, et consulter aussi le gouvernement provincial, ou de consulter seulement le gouvernement provincial sans s'occuper des institutions financières locales qui sont sur place? Ou, encore, de ne consulter que les institutions financières en place?

M. Rouleau: Écoutez, je ne suis pas le gouvernement du Canada ni celui du Québec. Au gouvernement du Québec, il en faut des gestes semblables et la même question se pose aussi pour eux.

Le sénateur Leblanc: Bien sûr.

M. Rouleau: Alors, je suis un de ceux qui pensent, aujourd'hui, et je l'ai exprimé dans des interventions publiques, que si on veut vraiment mettre les chances de son côté, on doit consulter et on doit même associer les consultations gouvernementales et municipales, les consultations au niveau des chambres de commerce, et même du monde syndical et des coopératives qui sont dans le milieu. Pour moi, il n'y a pas là d'opposition. Parce qu'on a beaucoup de chemin à parcourir il y a là des duchés, donc à chacun son duché. Personne ne veut partager son pouvoir, mais il faut arriver à ça!

Je trouve que c'est une question d'impliquer les populations.

Prenez le cas de Sept-Iles, sur la Côte nord. Il est clair que c'est l'extraction du minerai de fer qui a fait que Sept-Iles est devenue ce qu'elle est. Mais ce qui est regrettable, c'est que depuis 1948, une population s'est installée là. Ces gens ont escompté exclusivement sur l'activité des compagnies minières

[Traduction]

CRD, a regional development council. And just look where they are now! They created the right climate. Everybody is not directly involved, but everybody talks about it. Two or three years ago, a plant which manufactured some product or other was destroyed by fire, and so the workers got together and rebuilt the plant.

Senator Leblanc: It was a trailer factory.

Mr. Rouleau: Yes. I think that regional development does not mean just acquiring capital or counting on the local leadership elite. We must find a way to involve people more and more by providing them with information, so that they will know what is going on. This is perhaps what the "Mouvement Desjardins" and the co-ops could offer: to be the go-between in certain communities between the elite who will get things done, either on a political or municipal level or as an intermediary, and the people. To me, this seems very important.

Senator Leblanc: Our federal minister, Mr. DeBané, who is responsible for our dossier, told us that before a decision is made to invest somewhere, it is probably preferable to consult the local people. In the past, the practice was to consult the various provincial government.

My question might embarrass you a bit, especially just after the election in Quebec. Do you think it would be preferable for the minister to join the two and consult first the local units to ascertain whether the need really exists and if the project is profitable, and then the provincial government, or to consult only the provincial government and ignore the local financial institutions? Or, would it be better to consult only these local institutions?

Mr. Rouleau: Listen, I am not the government of Canada, nor am I the government of Quebec. As far as the Quebec government is concerned, it must take similar action, and so must deal with the same problem.

Senator Leblanc: Of course.

Mr. Rouleau: I am one of those who believes, as I have stated in public, that nowadays, if we really want to be on the winning side, we must get together and consult one another, and even organize consultation with governments, municipalities, chambers of commerce and even with the labour movement and the individual co-ops who are part of the community. I don't see anything contradictory there. We have a long way to go, and if there is territory to be had, everyone must have his share. Nobody wants to share his power with another, but that's the way it must be!

I would say that it is a question of involving the people.

Take the case of Sept-Iles, on the North Shore. Clearly, the mining of iron ore is what made Sept-Iles what it is now. Unfortunately, since 1948 a lot of people have settled there. They have relied solely on the activities of the mining companies which established themselves there. As I see it—it's easy

[Text]

qui y étaient établies. Selon moi—et c'est facile à dire aujourd'hui—on aurait pu les aider, au niveau gouvernemental, à réfléchir à d'autres types d'entreprises. Des PME auraient pu y être implantées. Ainsi, on ne se retrouverait pas dans la situation actuelle où, pour une raison ou pour une autre, des conjonctures internationales font que ces compagnies sont obligées de diminuer leur personnel de 2,000 employés. Dès lors, cela signifie 20 millions de salaires qui disparaissent, du jour au lendemain. Des entreprises font faillite, et la municipalité est prise avec ses revenus diminués. C'est tout ça qui est impliqué. Je dis que, parallèlement, il aurait fallu aider ces gens-là, pour qu'ils s'impliquent dans d'autres types d'entreprises, comme, par exemple, dans les PME. Dans une situation comme celle-là, j'ai l'impression que l'impact de ces diminutions de personnel n'aurait pas la même résonnance au point de vue social ou au point de vue économique. Mais, c'est tout cela, selon moi, qui sous-tend l'avenir. Prenez, par exemple, la région de Shawinigan où étaient installées la Shawinigan Power, et d'autres grandes entreprises. La population avait été habituée à vivre avec elles. Mais du jour au lendemain, certaines de ces entreprises ont fermé leurs portes et ont quitté la région. Il y a tout un problème de développement dans cette région et là, Dieu le sait, et je dois vous dire que les caisses populaires, les caisses d'entraide économique, les caisses d'économie se sont solidarisées avec les autres agents socio-économiques, pour vraiment créer ce climat dont je vous parlais, plus tôt, d'y faire apparaître des petites et moyennes entreprises.

Je ne sais pas si je parle trop, mais c'est extrêmement important.

Le sénateur Leblanc: Ce que vous essayez de faire, c'est une diversification; vous cherchez à diversifier les activités pour que tout le monde ne soit pas dépendant que d'une industrie, car quand il y a une fermeture de l'unique usine, évidemment, ça devient un départ total dans un endroit.

M. Rouleau: C'est le gouvernement qui est souvent obligé d'intervenir pour combler les carences qui existaient. C'est malheureux, car ça ne dépend pas exclusivement des gouvernements. Alors, il y a des aménagements qui doivent être faits sur le plan régional, et ce problème n'existe pas seulement au Québec. C'est un problème qu'on retrouve dans les Maritimes, et on le retrouve aussi dans d'autres parties du pays. Ce sont là des façons de voir.

Le sénateur Leblanc: Monsieur le président, j'aurais eu d'autres questions, mais je peux passer, pour tout de suite, et laisser la chance à d'autres. I could pass over the questioning to other members of the committee.

The Chairman: I would like to find out from Mr. Rouleau what his time-frame is.

Mr. Rouleau: We have to be out of here by 4 p.m.

The Chairman: We are all right, then. Senator Robichaud, do you have any further questions?

Senator Robichaud: I would like to ask one more question. On voit souvent les caisses populaires installées dans les régions les moins favorisées; c'est arrivé et ça arrive encore. Au Canada, une des régions les moins favorisées, c'est bien Terre-

[Traduction]

to say this now—the government could have helped them to try and think of other types of businesses to establish in their area. Small and medium-sized businesses could have been set up there. So, we would not be in the same mess we are in now, where for one reason or another the present international conjuncture is such that these companies must lay off some 2,000 employees. This automatically means a loss of some \$20 million in salaries just like that, overnight. Businesses are going bankrupt, and the municipality has to cope with a loss of revenue. This is what is involved here. I say that these people should have been helped and encouraged to get involved in other types of business activity, to set up small and medium-sized businesses for example. Had that been the case, I feel that the impact of these layoffs would not have been as serious either on a social or economic level. In my view, all this lies ahead in the future. Take for example the Shawinigan region, where Shawinigan Power and other large businesses established themselves. The population was accustomed to living with these large concerns. But overnight some of those companies closed up shop and left the region. God knows, there are development problems in that region now, and I must tell you that the "Caisses populaires", "caisses d'entraide économique" and the "caisses d'économie" have joined forces with other socio-economic organizations to create the kind of climate I spoke of earlier, and to attract small and medium-sized businesses.

Perhaps I am talking too much, but this is an important point.

Senator Leblanc: What you are attempting, then, is diversification of activity so that the entire population is not dependent upon one industry alone, because when a plant closes down, nearly everybody has to leave.

Mr. Rouleau: The government often has to step in and try to rectify the deficiencies in such a case. This is unfortunate, really, because it is not the fault of governments alone. So, some regional redevelopment must be carried out, and this sort of problem is not limited to Quebec. The same problem exists in the Maritimes and in other parts of the country. It depends on how you see things.

Senator Leblanc: Mr. Chairman, I have a few more questions, but I will stop for now and give other members a chance. Je cède la parole aux autres membres du comité.

Le président: Je voudrais bien savoir si monsieur Rouleau doit s'entretenir à un horaire particulier.

M. Rouleau: Nous devons sortir d'ici à 4 h. au plus tard.

Le président: Donc, nous avons encore du temps. Sénateur Robichaud, avez-vous d'autres questions à poser?

Le sénateur Robichaud: J'en ai encore une à poser. Quite often, "caisses populaires" operate in the most disadvantaged regions; this is nothing new and is still going on. One of the least developed regions in Canada is Newfoundland. So, why is

[Text]

Neuve. Comment se fait-il que c'est à Terre-Neuve qu'il y a le moins de caisses populaires *per capita*, au Canada?

Senator Doody: They are too independent.

Le sénateur Leblanc: C'est un facteur local.

M. Morin: Je pense que dans le domaine, il y a eu des «Crédits Unions», et il y en a encore. Elles ont essayé de se développer, mais je ne suis pas familier avec le dossier; je sais qu'elles ont eu des problèmes avec des prêts, et ont demandé la collaboration du gouvernement. C'est un problème spécifique à Terre-Neuve, je ne peux vous en dire davantage.

Le sénateur Leblanc: Je crois que le sénateur Doody le sait mieux que moi, qu'il y a là également un problème de communications par terre et par mer. Peut-être que ce problème de communications terrestre et maritime est également un facteur parce que, dans la province de Québec en particulier, on peut communiquer assez bien par terre; il y a évidemment des distances à parcourir ici, mais à Terre-Neuve, c'est peut-être à cause du littoral. Peut-être que cette province se prête moins à des mouvements de plus d'envergure; je ne sais pas, mais peut-être que c'est un facteur.

M. Morin: Si je puis répondre à votre question, sénateur, il y a le phénomène coopératif, mais il y a aussi le phénomène nationaliste. Je pense qu'on est bien conscient que si les caisses populaires se sont beaucoup développées au Québec, il y a sûrement ce réflexe de minorité, où les québécois francophones, se sentent minoritaires, ont senti le besoin de se regrouper pour se donner des services et pour essayer de contrôler un peu plus leur économie. C'est le nationalisme canadien-français. Si vous regardez les effectifs, le Québec a 46 p. 100 de l'actif des caisses d'épargne et de crédit au Canada, mais n'a que 27 p. 100 de la population canadienne. Dans votre propre province, sénateur Robichaud, vous êtes bien conscient que les caisses acadiennes possèdent 90 p. 100 de l'actif des caisses d'épargne et de crédit, alors que les Acadiens ne représentent que 40 p. 100 de la population du Nouveau-Brunswick. Je pense que là aussi, vous l'avez ce sentiment de minorité qui a poussé la population à utiliser comme outil la formule coopérative, pour rassembler ses quelques forces et essayer de consolider davantage son économie.

Du côté des anglophones, ce réflexe de minorité n'existe évidemment pas, ils sentent moins ce besoin.

Le sénateur Robichaud: Par ailleurs, dans l'Ouest canadien, on voit des coopératives dynamiques.

M. Morin: Oui, très dynamiques. Les «Credit Unions» qui sont les plus actives sont en Saskatchewan et il y a également beaucoup de dynamisme en Colombie-Britannique. Elles ont toute notre admiration et nous travaillons volontiers avec ces caisses d'épargne et de crédit. Je ne veux rien enlever à leur mérite, mais peut-être qu'elles en ont davantage que nos caisses, parce qu'elles n'ont pas ce sentiment, ce réflexe de minorité qui a besoin de se défendre.

M. Rouleau: Je ne peux pas répondre pour Terre-Neuve, parce que je ne suis pas familier avec leur problème, mais quand on regarde l'histoire de la mise en place des caisses populaires et des «Credit Unions» à travers le pays, ça ne s'est

[Traduction]

it that Newfoundland has the lowest number of credit unions per capita?

Le sénateur Doody: Ils ont l'esprit trop indépendant.

Senator Leblanc: It must be a local factor.

Mr. Morin: I think that some credit unions did exist, and that some still do. They tried to expand, although I am not really with their case; I know they had problems with loans and asked the government to co-operate. This is a problem peculiar to Newfoundland; I am afraid I can't tell you much more about it.

Senator Leblanc: I think senator Doody is better informed than I about another problem there, hamong to do with land and sea communications. This problem could also be a factor, seeing that in Quebec particularly, land communications are quite good; of course, distances are great here, but in Newfoundland the coast may have something to do with it. It may be that this province does not lend itself to large-scale movement; I do not really know, but this could be a factor.

Mr. Morin: If I may answer your question, Senator, there is the co-op phenomenon, but there is also the nationalist phenomenon. I think we are well aware that the reason why the «Caisses populaires» have developed so much in Quebec has to do with the minority reflex; Francophone Quebecers, feeling themselves to be part of a minority, thought it a good idea to join forces in order to provide their own services and have a closer control over their economy. It is a question of French-Canadian nationalism. If you look at the figures, you will see that Quebec holds 46 per cent of the assets of the «caisses d'épargne et de crédit» in Canada, but has only 27 per cent of the total population of Canada. In your own province, Senator Robichaud, you know very well that the Acadian «caisses» hold 90 per cent of the assets of the «caisses d'épargne et de crédit», while Acadians represent only 40 per cent of the population of New Brunswick. I think that there again, there is this minority feeling which has lead the people to use the co-op formula as a tool to pool its resources and to try to strengthen its economy.

On the Anglophone side, this minority reflex does not exist, of course; they do not really feel this need.

Senator Robichaud: On the other hand, there are some dynamic co-operatives in the Canadian West.

Mr. Morin: Yes, some very dynamic ones indeed. The most active credit unions are in Saskatchewan, but there is also a great deal of dynamic initiative in British Columbia. We have nothing but admiration for them and are only too happy to work with these savings and credit co-ops. I certainly don't want to disparage their merit, it is perhaps because they have none of this minority complex, and that is why they are more dynamic than we are.

Mr. Rouleau: I cannot answer for Newfoundland, because I am not familiar with their problems, but when we look at the history of the «caisses populaires» and credit unions and their establishment across the country, we realize that there were

[Text]

pas fait sans difficulté, parce qu'il y a quand même des préalables, pour tout mener à bien. Il y a toute l'information, l'éducation populaire, il y a tout un militantisme qui est nécessaire, de la part de ceux et de celles qui veulent s'impliquer, un moment donné, dans la mise en place des caisses. Au Québec comme ailleurs, depuis longtemps déjà, soit au-delà de 40 ans, on en a eu, certaines déconfitures; on a payé les frais, pour pouvoir faire ce qu'on fait aujourd'hui. Je dis que si tu ne fais rien, tu n'as pas de problème, mais tu n'avances pas. Alors, c'est possible qu'à Terre-Neuve ce soit la même chose qu'au Québec et qu'ailleurs. Il y a eu de malheureuses expériences. Alors, il faut se réajuster, il faut repartir. Il y a la question des lois, mais il y a aussi la gestion. On agit dans le Tiers-monde, dans les pays en voie de développement, comme par exemple dans le Cameroun, La Haute-Volta, Le Zaïre, pour soutenir le développement de ces caisses. Ce sont des petites communautés. On répète là, avec les paysans, dans ces pays en développement, ce que nos ancêtres ont fait chez-nous lorsqu'ils ont mis sur pied toutes ces petites caisses avec les moyens du bord. Il ne faut donc pas se surprendre qu'à un moment donné, au Cameroun, par exemple, une caisse fasse faillite. On n'est pas exempt de ça, vous le savez. Cependant, au Québec, il n'y a plus de problèmes, c'est stable.

Le sénateur Leblanc: Quelle a été votre motivation pour acquérir la Société internationale de développement régional Limitée?

M. Rouleau: On ne l'a pas acquise, on l'a mise sur pied.

Le sénateur Leblanc: Vous ne l'avez pas acquise, vous l'avez montée vous-même?

M. Rouleau: Oui.

Le sénateur Leblanc: Mais, la motivation?

M. Rouleau: La motivation, c'est d'essayer de jouer un rôle dans des pays en développement, dans la mesure de notre taille et de nos capacités, parce que, là-bas aussi il y a des problèmes, comme vous le savez, et il y a également des gens qui veulent s'impliquer, et impliquer les paysans. On a pensé qu'on avait un rôle à jouer dans cela, en coopération avec l'ACDI, parce qu'on travaille beaucoup avec l'ACDI dans ce domaine. C'est un domaine difficile, d'autant plus qu'il s'agit d'impliquer les paysans avec de petits revenus, de les éduquer à l'importance de l'épargne et à la solidarité collective, pour avoir du crédit, au lieu de construire des routes, et ainsi de suite. Ce n'est pas la même chose, car là, on travaille avec le monde. Alors, le Mouvement Desjardins y travaille, mais, nous ne sommes pas les seuls, car les «Credit Unions» du Canada, des États-Unis et d'ailleurs font la même chose. Le mouvement coopératif international des pays industrialisés, en général, vous le retrouvez dans des pays en développement, que ce soit en Afrique ou en Amérique du Sud ou en Asie, pour aider à y transporter des formules qui ont été bonnes pour nous.

Le sénateur Leblanc: Est-ce que vous déplacez du capital, soit québécois ou canadien, pour investir dans ces régions-là, ou est-ce que ces régions se bâtissent un capital par le truchement de leur caisse locale et, à ce moment-là, vous êtes seulement des guides ou des experts dans la matière?

[Traduction]

hardships involved, because there are always prerequisites to bringing any project to fruition and success: information, the education of the people and a certain militancy on the part of those who wish to be involved in the establishment of such an organization. In Quebec, like anywhere else, we suffered certain defeats, but that was over 40 years ago. We paid the price to get where we are to-day. As I see it, if you do nothing, you have no problems, but you get nowhere fast either. So, it is possibly the same situation in Newfoundland as in Quebec and elsewhere. They had some bad experiences. But one must readjust and start all over again. There is the matter of legislation, but there is also that of management. In the Third World, in developing countries such as Cameroon, Upper Volta and Zaïre, efforts are being made to encourage the development of credit unions. Communities are small. The same thing is being done there, with the peasants, as was done by our ancestors to set up small credit unions with the means at their disposal. So, one should not be surprised if, at some time, in Cameroon, for instance, a credit union goes bankrupt. You know, we are not immune to this sort of thing. However, in Quebec, we do not have such problems—things are stable.

Senator Leblanc: What motivated you to take over the "Société internationale de développement régional Limitée"?

Mr. Rouleau: We did not take it over, we set it up.

Senator Leblanc: You set it up?

Mr. Rouleau: Yes.

Senator Leblanc: And what about your motivation?

Mr. Rouleau: Our motivation was to try to play a role in the developing countries, insofar as our size and our capabilities would permit, because there are problems there, to as you well know, and there are people there who want to get involved and to get the peasants involved also. We thought we had a role to play there, in co-operation with CIDA, because we collaborate a lot with CIDA in this area. It is hard work and is all the more difficult because it is a matter of involving poor peasants, of making them aware of the importance of saving money, of solidarity, of having credit, instead of building roads and so on. It is not the same thing, because there we work on a worldwide scale. The "Mouvement Desjardins" carries out certain activities there, but we are not the only ones, as credit unions in Canada, the United States and elsewhere do the same. The international co-operative movement established in the industrialized countries is present in all the developing countries, be it in Africa, South America or Asia, and it works there to help make the formulas that have worked so well for us work there.

Senator Leblanc: Do you displace capital, either from Quebec or Canada, to invest in these regions, or do they consolidate their own capital with the aid of their local Credit union, so that from then on you are nothing more than guides or consultants?

[Text]

M. Rouleau: Au point de départ, c'est sûr qu'on fait presque tout avec eux, mais l'objectif est de faire en sorte qu'ils se prennent eux-mêmes en main, et on devient seulement des aides pour le travail qui se fait là. Quant à la contribution de Desjardins, dans les pays en voie de développement, en collaboration avec l'ACDI, il s'agit surtout du «know-how» qu'on peut apporter là.

Le sénateur Leblanc: Est-ce qu'il n'y a pas aussi de l'argent qui y est investi?

M. Rouleau: Un peu.

Le sénateur Leblanc: Ce sont des connaissances particulières que vous apportez à ces gens-là, ou à cause de l'expérience que vous avez ici du mouvement, et vous pouvez ainsi les guider, les aider?

M. Rouleau: Oui.

Le sénateur Leblanc: Vous avez une fondation qui s'appelle «Desjardins-Vaillancourt», qui donne des bourses, je pense?—Ce ne sont pas des bourses au Canada; vous ne vous occupez pas de donner des bourses au Canada?—Est-ce que ce sont pour les pays du Tiers-monde?

M. Rouleau: Non, c'est au Québec.

Le sénateur Leblanc: Alors, c'est au Québec?

M. Rouleau: Oui.

Le sénateur Leblanc: Vous avez un organisme qui donne des bourses, au Québec?

M. Rouleau: Oui.

Le sénateur Leblanc: En plus de ce que le gouvernement provincial donne comme bourses aux étudiants?

M. Rouleau: Ca, c'est autre chose. Quant à nous, c'est vraiment une fondation, dont les capitaux, pour une grosse partie, viennent du Mouvement Desjardins. Vous savez comment une fondation fonctionne; avec les revenus de la Fondation, nous donnons des bourses aux étudiants, selon certains critères, évidemment, qui veulent poursuivre des études au deuxième cycle, etc.

Le sénateur Leblanc: Ça ne vient pas en conflit avec les bourses données par le gouvernement provincial? Est-ce en plus?

M. Rouleau: Ça peut être en plus, mais il n'y a pas de problème, là.

Le sénateur Leblanc: On ne veut pas trop vous retarder; il y en a peut-être d'autres qui veulent vous poser des questions;—vous avez été bien patients avec nous.

M. Rouleau: C'est très intéressant.

Le sénateur Leblanc: Merci.

The Chairman: You have no further questions?

Senator Leblanc: No.

The Chairman: Do any other honourable senators have further questions?

If not, on your behalf, honourable senators, I would like to thank Mr. Rouleau and Mr. Morin. This has been most interesting testimony. We have been fascinated by how the

[Traduction]

Mr. Rouleau: At the outset, we certainly do almost everything in co-operation with them, but our objective is to bring them to take matters into their own hands, after which we simply assist in the work being done there. As Desjardins's contribution to the work done in co-operation with CIDA in the developing countries, it is mainly in the form of the know-how we can pass on to the people.

Senator Leblanc: Is there not money invested there as well?

Mr. Rouleau: Some.

Senator Leblanc: So you provide these people with specialized knowledge, because your experience with the movement here enables you to guide and help them?

Mr. Rouleau: Yes.

Senator Leblanc: You have a foundation called "Desjardins-Vaillancourt" which grants bursaries, have you not? I believe these bursaries are not granted in Canada—you are not concerned with offering bursaries here in Canada, is that so? Are they provided then to Third World countries?

Mr. Rouleau: No, in Quebec.

Senator Leblanc: They are offered in Quebec, then?

Mr. Rouleau: Yes.

Senator Leblanc: So you have an organization which grants bursaries in Quebec?

Mr. Rouleau: Yes.

Senator Leblanc: In addition to what the provincial government provides in the form of student bursaries and grants?

Mr. Rouleau: That is something else. In our case, it is really a foundation, and most of the funds come from the Mouvement Desjardins. You no doubt know how a foundation works; with the foundations revenues, we grant bursaries, on the basis of certain criteria, of course, to students who wish to do graduate studies or continue their education.

Senator Leblanc: Does this not conflict with the bursaries granted by the provincial government, or are they additional grants?

Mr. Rouleau: They may be in some cases, but this in no way is a problem.

Senator Leblanc: We do not wish you to detain you too long some other members may want to ask you some questions—you have certainly been very patient with us.

Mr. Rouleau: It was very interesting.

Senator Leblanc: Thank you.

Le président: Vous n'avez plus de questions à poser?

Le sénateur Leblanc: Non.

Le président: D'autres sénateurs ont-ils des questions à poser?

Alors, en votre nom, honorables sénateurs, je remercie messieurs Rouleau et Morin. Leurs témoignages furent certes intéressants. C'était fascinant d'apprendre comment les gens

[Text]

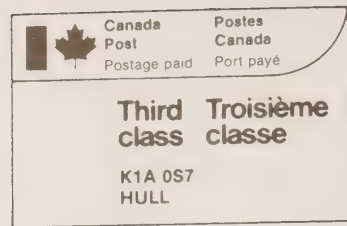
considerations of people involved in business have modified your credit considerations, how you have acted as a catalyst in promoting developments, and also how you take equity in borrowing corporations. These and other things that you have brought to the attention of the committee will indeed have great influence on us in our consideration of our report. We thank you very much for taking the time to come to see us.

The committee adjourned.

[Traduction]

d'affaires sont parvenus à changer vos critères en matière de crédit, comment vous avez servi d'agent catalyseur pour favoriser le développement, ainsi que votre façon d'acquérir des parts de sociétés emprunteuses. Tout cela, ainsi que les questions sur lesquelles vous avez attiré l'attention du comité ne manqueront pas d'avoir de l'incidence sur notre façon de juger notre rapport. Nous tenons à vous remercier d'avoir pris la peine de comparaître devant notre comité.

La séance est levée.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

WITNESSES—TÉMOINS

Mr. Alfred Rouleau, President, Le Mouvement des Caisses
Populaires Desjardins;

Mr. André Morin, Adviser to the President on Governmen-
tal Affairs.

M. Alfred Rouleau, président, Le Mouvement des Caisses
Populaires Desjardins;

M. André Morin, conseiller du président, Affaires
gouvernementales.



First Session
Thirty-second Parliament, 1980-81

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

National Finance

Chairman:
The Honourable DOUGLAS D. EVERETT

Tuesday, May 19, 1981

Issue No. 34

First proceedings on:

The Examination of the Main Estimates
laid before Parliament for the fiscal
year ending March 31, 1982

WITNESSES:

(See back cover)

Première session,
trente-deuxième législature, 1980-1981

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Finances nationales

Président:
L'honorable DOUGLAS D. EVERETT

Le mardi 19 mai 1981

Fascicule n° 34

Premier fascicule concernant:

L'étude du Budget des dépenses déposé
au Parlement pour l'année financière
se terminant le 31 mars 1982

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable D. D. Everett, *Chairman*

The Honourable F. Leblanc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	Murray
Benidickson	*Perrault
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Grosart	Thériault
Hicks	

**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable D. D. Everett

Vice-président: L'honorable F. Leblanc

et

Les honorables sénateurs:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	Murray
Benidickson	*Perrault
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Grosart	Thériault
Hicks	

**Membres d'office*

(Quorum 5)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Monday, March 2, 1981:

“With leave of the Senate,
The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Perrault, P.C.:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures proposed by the Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending 31st March, 1982.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du lundi 2 mars 1981:

«Avec la permission du Sénat,
L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Perrault, C.P.,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1982, et à faire rapport à ce sujet.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Robert Fortier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MAY 19, 1981
(36)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on National Finance met this day at 1:30 p.m. to consider the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1982.

Present: The Honourable Senators Everett (*Chairman*), Balfour, Barrow, Benidickson, Charbonneau, Godfrey, Hicks, Leblanc, Roblin, Thériault. (10)

In Attendance: Mr. Peter Sagar and Ms. Wendy McBride from the Parliamentary Centre.

From the Economic Council of Canada the following witnesses were heard:

Dr. D. W. Slater, Chairman;

Dr. P. M. Cornell, Senior Policy Advisor;

Dr. R. S. Preston, Director, Performance and Outlook Group.

A summary table outlining a number of selected comparisons of economic performance indicators between the periods 1972 to 1975 and 1976 to 1980 was ordered to be printed as Appendix "34-A" to these proceedings.

At 3:45 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 19 MAI 1981
(36)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 13 h 30 pour étudier le Budget principal déposé devant le Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1982.

Présents: Les honorables sénateurs Everett (*président*), Balfour, Barrow, Benidickson, Charbonneau, Godfrey, Hicks, Leblanc, Roblin, Thériault. (10)

Aussi présents: M. Peter Sagar et M^{lle} Wendy McBride du Centre parlementaire.

Du Conseil économique du Canada, les témoins suivants sont entendus:

M. D. W. Slater, président;

M. P. M. Cornell, conseiller général;

M. R. S. Preston, directeur, Équipe de la performance des perspectives.

Il est ordonné qu'un tableau récapitulatif: quelques comparaisons entre la performance économique de 1972-1975 et celle de 1976-1980 soit joint aux présentes délibérations. (*Voir appendice «34A».*)

A 15 h 45, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

J. H. M. Cocks

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, May 19, 1981

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 1.30 p.m. to examine the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1982.

Senator Douglas D. Everett (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we are meeting to examine the main estimates for the year ending March 31, 1982. I do not think we could deal with that subject without having input from the Economic Council of Canada. We are honoured to have with us our old friend, Dr. David W. Slater, chairman of the economic Council of Canada. I do not need to go through his biography as he is extremely well known to all of us. He is accompanied for the first time by an old friend of mine from my college days, Dr. Peter M. Cornell, senior policy adviser, and Dr. R. S. Preston, Director of Economic Performance and Outlook group of the Economic Council of Canada. The lead questioner is Senator Thériault.

I might mention that we were to have the Deputy Minister of Finance, Dr. Ian Stewart, with us next Thursday. There is some indication that the Prime Minister requires his services for a meeting on that day, so it is possible we will not have a meeting then. We will try to let you know as soon as we can when a firm date has been set. It would be our intention to ask Dr. Stewart if he could appear the following Wednesday, and if that were so, then we would have the Governor of the Bank of Canada at 1.30 on Tuesday, and Dr. Stewart around 2.30 on Wednesday, if we can get permission to meet while the Senate is sitting. With the business before it, I believe that will be possible. On Thursday we plan to have to Honourable Donald Johnston, President of the Treasury Board, so it could be an interesting week.

Senator Hicks: If there is a meeting on Thursday, at what time do you expect it will be held?

The Chairman: At 9.30. We are booked for 1.30 on Tuesday with the Governor of the Bank of Canada and 9.30 on Thursday with the President of the Treasury Board, and there remains the question of whether we can get Dr. Stewart for Wednesday afternoon.

If there are no questions, I understand that Dr. Slater has an opening statement, so perhaps he could proceed.

Dr. D. W. Slater, Chairman, Economic Council of Canada: Thank you, Mr. Chairman. It is always a pleasure for me to come before this committee. I have enjoyed appearing before it a number of times and it has always been a good experience.

Attached to my opening remarks there are tables which I will refer to briefly. You may find them handy for the series of hearings that you have scheduled. They are summary comparisons looking back between the first half and second half of the 1970s, and they provide a take-off point for looking ahead. I

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 19 mai 1981

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 13 h 30 pour étudier le Budget des dépenses déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1982.

Le sénateur D. Everett (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous nous réunissons d'aujourd'hui afin d'étudier le Budget des dépenses pour l'année financière se terminant le 31 mars 1982. Je ne pense pas que nous pourrions aborder cette question sans avoir obtenu l'avis du Conseil économique du Canada. Nous sommes honorés de la présence d'un vieil ami, monsieur David W. Slater qui est président du Conseil économique du Canada. Je n'ai pas besoin de vous faire lecture de sa biographie, car nous le connaissons tous extrêmement bien. Pour la première fois, il est accompagné d'un de mes vieux amis, que j'ai connu à l'époque où j'étais étudiant, monsieur Peter M. Cornell, conseiller général, et de M. R. S. Preston, directeur de l'équipe de la performance et des perspectives économiques au sein du Conseil. Le sénateur Thériault posera les premières questions.

Je pourrais vous souligner que monsieur Ian Stewart, sous-ministre des Finances, devait comparaître devant notre Comité jeudi prochain. Le premier ministre aurait, semble-t-il, besoin de ses services ce jour-là, auquel cas notre séance serait contremandée. Nous essaierons de vous préciser dès que possible la date définitive de cette réunion. Nous nous proposons de demander à monsieur Stewart de comparaître mercredi prochain; s'il acceptait, le gouverneur de la Banque du Canada comparaitrait mardi à 13 h 30 et monsieur Stewart, mercredi à 14 h 30, environ, si nous pouvons obtenir la permission de nous réunir pendant que le Sénat siège. Étant donné les affaires dont il est saisi, je crois que cela sera possible. Jeudi, l'honorable Donald Johnston, président du Conseil du trésor, devrait comparaître. Cette semaine pourrait donc se révéler intéressante.

Le sénateur Hicks: S'il y a une réunion jeudi, à quelle heure commencera-t-elle d'après vous?

Le président: A 9 h 30. Nous devons entendre le témoignage du gouverneur de la Banque du Canada à 13 h 30 mardi et celui du président du conseil du trésor à 9 h 30 jeudi. De plus, il reste à déterminer si nous pouvons faire comparaître monsieur Stewart mercredi après-midi.

Je crois comprendre que monsieur Slater fera une déclaration préliminaire; par conséquent, s'il n'y a pas d'autres questions, nous pourrions peut-être commencer les travaux.

M. D. W. Slater, président, Conseil économique du Canada: Je vous remercie, monsieur le président. Je suis toujours heureux de comparaître devant ce Comité. J'ai comparu en de nombreuses occasions et ce fut toujours une bonne expérience.

Vous trouverez en annexe à ma déclaration préliminaire quelques tableaux que j'expliquerai brièvement. Vous trouverez peut-être ces tableaux très utiles dans le cadre de vos séances. Ces tableaux comparent brièvement la première et la seconde moitié des années 70; il s'agit en quelque sorte d'un

[Text]

do not want to go through all of those indicators, but there are a few of them I would like to comment on.

Under "Savings and Investment", the percentage of gross national expenditure directed to investment is 24.1 in the early part of the 1970s and 23.5 in the latter part of the seventies. These are high figures by world standards. There are not many countries in the world which have levels of investment that high. At first glance, you might think that we are in pretty good shape on the investment front in Canada.

I would like to caution you against taking this view. First, a considerable amount of investment in the 1970s was in electrical generation and distribution. In this field investment requirements are high, and the pay-offs are primarily over the long term.

Secondly, there was a greater than average proportion of investment in improvements aiding environmental quality. The returns on investment in terms of productivity are not that clear.

So some allowances for investment in electricity and in environmental quality should be made when considering these figures on investment. I think you will find that ordinary business investments are not nearly as large, or as well off in this country as you might judge from the table at first glance.

Also, in the same table, the savings figures deserve some comment. The level of personal savings as percentage of the gross national product is high and actually increased in the second half of the 1970s. Business saving is high and continued to be quite high by world standards. We have used more foreign savings in the latter part of the 1970s than in the early part. The really notable difference between the first and second half of the decade is in the area of the federal government. The federal government, in its operations, essentially had a very small deficit percentage of the gross national product in the early 1970s and moved up to having quite a high percentage of the gross national product in the latter seventies.

One other table that deserves some attention is the "international comparisons—total labour force". You will see there that in both the first and second halves of the decade, Canada had rates of growth of the labour force which were very much larger than in any of the other large industrial countries save the United States, and it is still considerably larger than in the United States. While our unemployment rate is higher than people would wish, Canada's performance in job creation in the 1970s has been truly remarkable, especially in comparison with other countries.

Finally, I would like to draw your attention to the table on average compensations 1972-1980, and particularly, the figures on real wages. You will see that in the first half of the 1970s real wages per employed person were increasing at 3.3 per cent per year. We have been averaging, in the latter half of the 1970s, a decrease year after year in real wages. That is a very serious and important problem for us. I would stress that the figures tend to be biased downwards somewhat because of the way the measurement is done. Nevertheless, I think a

[Traduction]

point de référence pour l'avenir. Je ne voudrais pas reprendre tous ces indicateurs, mais j'aimerais néanmoins apporter certaines observations sur certains d'entre eux.

Sous la rubrique «Épargnes et investissements», vous trouvez le pourcentage de la dépense nationale brute réservé aux investissements, soit 24.1 p. cent pour la première moitié des années 70 et 23.5 p. cent pour la seconde. Par rapport au reste du monde, il s'agit là de pourcentages élevés. Il n'y a pas beaucoup de pays où les niveaux d'investissements sont aussi élevés. A priori, vous pourriez penser que le Canada est dans une situation très favorable pour ce qui est des investissements.

J'aimerais vous mettre en garde contre cette opinion. Premièrement au cours des années 70, les investissements étaient essentiellement concentrés dans la production et la distribution d'électricité. Dans ce domaine, il faut investir de fortes sommes, qui ne sont rentables qu'à long terme.

Deuxièmement, une part exceptionnelle de ces investissements porte sur l'amélioration qualitative de l'environnement. Le taux de rentabilité sur ces investissements est difficilement quantifiable.

Si vous tenez compte du montant investi dans le domaine de l'électricité ainsi que pour l'amélioration qualitative de l'environnement, vous réaliserez, je crois, que les investissements habituels ne sont pas aussi importants au Canada que le tableau le laisse supposer à priori.

Toujours en ce qui concerne ce tableau, les chiffres portant sur l'épargne méritent certaines observations. Il importe de considérer que le pourcentage du produit national brut consacré à l'épargne personnelle est élevé et a augmenté au cours de la deuxième moitié des années 70. L'épargne des entreprises est élevée et continue à être passablement élevée par rapport au reste du monde. Dans la deuxième moitié des années 70, nous avons utilisé davantage l'épargne étrangère que dans la première moitié. La différence notable entre la première et la deuxième moitié de la décennie a trait au gouvernement fédéral: au début des années 70, le déficit du gouvernement fédéral ne représentait essentiellement qu'un très faible pourcentage du produit national brut, pourcentage qui a augmenté passablement au cours de la seconde moitié des années 70.

Un autre tableau mérite d'être étudié: il s'agit des comparaisons internationales en ce qui concerne la population active totale. Autant dans la première que la seconde moitié de la dernière décennie, la population active du Canada s'est accrue beaucoup plus fortement que celle de n'importe quel autre grand pays industrialisé, exception faite des États-Unis. Et notre taux de croissance est encore plus fort qu'aux États-Unis. Même si notre taux de chômage est plus élevé qu'on ne le souhaiterait, il demeure que le Canada a connu un taux de création d'emploi intéressant au cours des années 70 important par rapport à la situation dans les autres pays.

En dernier lieu, j'aimerais vous souligner le tableau portant sur les compensations moyennes pour 1972-1980, et particulièrement les chiffres portant sur les salaires réels. Vous remarquerez qu'au cours de la première moitié des années 70, le salaire réel par employé augmentait de 3.3 p. cent annuellement. Au cours de la seconde tranche des années 70, les salaires moyens ont subi une baisse annuelle. C'est là un problème très sérieux et très important. J'insisterais sur le fait que ces chiffres ont tendance à être peu élevés en raison de la

[Text]

central facet of Canadian economic performance has been a slowdown in the growth of output per person accompanied by a slowdown in real wages.

Let me turn to the Economic Council's analysis of economic performance and prospects. As you know, under our act, we are required each year to produce a medium-term study looking backwards and forwards at economic performance. It should include some suggestions indicating what policy choices look to be more promising in the future. This study is called our annual review.

Over the short term the review showed poor economic prospects, indicating slower growth, high rates of inflation and high levels of unemployment in the early 1980s. Our outlook also suggested that the decline in the level of real wages might well persist for two or three more years.

Despite this rather pessimistic view we had for the short term, the council was optimistic about the medium term. This optimism was based on several considerations. Canada's resource and energy potential was perhaps the most evident area of strength. But the council identified encouraging developments in fisheries, in agriculture and in international markets for Canadian industries. In the last annual review we also included a discussion on the problems of productivity growth in Canada. What we did then was a stock-taking of the state of knowledge on that subject. We did not do much better or worse than other people in this area. We came up with about half an explanation. Nevertheless we found ourselves with a number of very promising lines of analysis, and we are now busily following these lines, we hope within about a year or so to have more that is helpful on productivity, particularly relating to policy-making.

The last review went to press before the budget and the National Energy Program were made public. After the budget and the National Energy Program were announced, we re-examined our story to see what it was like and what was different from the statements in the budget.

Our work showed that the impact of the budget and the National Energy Program on the economy would result, over the short term, in a period of slower growth. Admittedly the budget resulted in slower growth which had a dampening effect in the short run. However, assuming—and this may be regarded as a large assumption—that the National Energy Program was broadly successful in attaining its goals for energy supply and demand, this would mean periods of faster growth in the medium to longer term.

I think that under the assumption that the National Energy Program will work, there really was not a great deal to choose between our central message and that in the budget plus the National Energy Program. That is essentially a period of high savings and investment in the early part of the decade followed by real pay-offs later.

[Traduction]

méthode de calcul utilisée. Néanmoins, je pense que les caractéristiques principales du Canada ont été le ralentissement de la production par personne et la diminution résultante des salaires réels.

Permettez-moi l'analyse qu'a fait le Conseil économique du rendement et des perspectives économiques. Comme vous le savez, la loi nous oblige à présenter tous les ans une étude sur la rétrospective et une prévision à moyen terme de notre performance économique. Cette étude doit être accompagnée de suggestions sur les orientations qui sembleraient les plus prometteuses pour l'avenir. Le tout est inclus dans notre rapport annuel.

Selon le rapport, les perspectives économiques seront peu encourageantes à court terme, ce qui signifie une croissance plus lente et des taux d'inflation et de chômage élevés au début des années 80. En outre, la croissance négative des salaires réels pourrait durer encore deux ou trois ans.

Malgré ce tableau plutôt pessimiste de la situation à court terme, le Conseil était optimiste en ce qui concerne les perspectives à moyen terme, cet optimisme qui reposait sur plusieurs facteurs. Le potentiel énergétique et des ressources du Canada était peut-être le facteur le plus encourageant. Mais le Conseil a aussi identifié les secteurs des pêches, de l'agriculture et la position concurrentielle internationale d'un bon nombre des industries canadiennes. Notre dernier rapport annuel faisait également l'étude des problèmes de croissance de la productivité au Canada. Nous avons fait l'inventaire des données sur ce sujet et avons obtenu des résultats ni meilleurs ni pires que ceux obtenus par d'autres. Nous estimons avoir fourni une explication partielle. Cependant, nous avons découvert de nombreux sujets d'analyse prometteurs auxquels nous accordons beaucoup d'attention actuellement et, d'ici environ un an, nous espérons avoir plus de données utiles sur la productivité, et particulièrement sur les politiques susceptibles d'améliorer la productivité du Canada.

Notre dernier rapport a été mis sous presse avant que le budget et le programme énergétique national ne soient présentés. Après coup, nous avons réexaminé le contenu de notre rapport pour en déterminer les points qui se rapprochaient de l'exposé budgétaire et ceux qui s'en éloignaient.

Selon nous, le budget et le programme énergétique national contribueront à ralentir la croissance économique à court terme. Il faut reconnaître que le budget a contribué à ralentir la croissance à court terme. Supposons cependant, et il s'agit d'une supposition générale que le programme énergétique national permette d'atteindre les objectifs en matière d'offre et de demande énergétiques, il en résulterait des périodes de croissance rapide à court et à moyen termes.

En supposant que ce programme soit efficace, je pense que notre message essentiel ne différerait pas tellement du contenu du budget et du principe général du programme énergétique national. Essentiellement, il s'agira, pour le début de la décennie, d'une période d'épargne et d'investissements importants suivie d'une période, où ces investissements rapporteront véritablement.

[Text]

There were some moderate differences. By and large our view was that we had more inflation in the works over the short run than was indicated in the budget and the National Energy Program, and less growth in the short run. But the differences were not gigantic. As most of you know, all of the statements that have come from the minister of finance subsequently have pointed to greater inflation in the short run and higher inflationary prospects than were put out in the budget itself.

There was one substantial difference between our work and that in the National Energy Program and budget statement. It concerned the reduction in the demand for oil in this decade. As many of you will recall, the National Energy Program placed a very strong emphasis on reduced demand for oil, with substitution in the first instance of natural gas, and thereafter of other forms of energy. Indeed one way of looking at it is that the oil saving that the National Energy Program contained was equal to several mega projects—tar sands or heavy oil. So we are talking about the equivalent of many billions of dollars worth of investment and very large volumes of energy saving.

Our observation was that even if we take a fairly optimistic view of the effect that higher energy prices will have on the use of energy, it will take a very considerable amount of success indeed by the supplementary programs encouraging substitution in order to produce the results projected in the National Energy Program. That is not to say that it is wrong or anything of that sort. In this area we are moving into uncharted seas, and to some extent, there is no alternative but to do so.

There is one other point about the National Energy Program that should be given attention. One of the many facts of the program is to drive a fairly large wedge between the price of energy to users and the price of energy to producers, and to capture for the federal government a large part of that wedge. That wedge of revenue is to be used to pay for energy projects themselves, but also you will recall that it was a general fiscal measure. It was intended to raise more revenue for the government accounts than the additional outlays on energy projects themselves.

So it is a general fiscal measure that improves the position of the federal government. If the program is agreed to and carried forward in anything like the shape in which it has been developed, then, it will in due course substantially ease the fiscal room for manoeuvre of the federal government.

At the Economic Council, members of our staff are now in the process of preparing for our next annual review. There have been a number of important developments since the release of the last review. We are considering the effects of some of these. Among them is the failure of the country's leaders to reach agreement on energy policy. This is certainly one major development, one factor continuing problem. The election of President Reagan and the new economic policies of the United States are another set of important changes since we did our work last year. There are important changes too in international energy supply and demand. Finally, as many as

[Traduction]

Il y avait cependant certaines différences. En règle générale, nous étions d'avis que l'inflation serait à court terme plus forte que ne le prévoyaient le budget et le programme énergétique national; en outre, nous avions prévu une croissance moins importante à court terme. Cependant, ces différences n'étaient pas énormes. Vous le savez, toutes les déclarations ultérieures du Ministre des finances faisaient état d'un taux d'inflation plus élevé à court terme et d'une perspective inflationniste plus sérieuse qu'il n'en avait été question dans le budget.

Notre document comportait cependant une différence considérable par rapport au programme énergétique et au budget. Il s'agissait de la réduction de la demande pétrolière au cours de cette décennie. Vous vous en souviendrez, le programme énergétique national préconisait surtout de réduire la demande pétrolière en utilisant le gaz naturel, puis d'autres formes d'énergie. On peut en fait considérer que les économies de pétrole envisagées dans le programme étaient égales à celles qu'entraînent plusieurs grands projets portant notamment sur les sables bitumineux et sur le pétrole lourd. Il s'agit donc, d'investissements de plusieurs milliards de dollars et d'économies très importantes dans le domaine énergétique.

D'après nous, même si nous envisageons avec passablement d'optimisme les conséquences de la hausse des prix sur l'utilisation de l'énergie, il faudra que les autres programmes, notamment ceux visant à encourager la conversion, donnent des résultats très favorables si l'on veut atteindre l'objectif visé par le programme énergétique national. Nous ne prétendons pas qu'il s'agit d'une mauvaise ligne de conduite; nous faisons tout simplement remarquer que nous ne savons pas dans quoi nous nous engageons avec ces projets de conversion. Il n'y a pour tant pas d'autre solution.

Un autre point du programme énergétique national mérite d'être souligné. Un des nombreux objectifs du programme consiste à établir un écart relativement grand entre le prix payé par les consommateurs et le prix payé par les producteurs, différence que le gouvernement fédéral tentera d'empêcher. Ce revenu servira à financer les projets énergétiques; cependant, vous vous souviendrez qu'il découlait d'une mesure fiscale visant à donner au gouvernement des recettes qui soient supérieures aux coûts de ces projets énergétiques.

Il s'agit par conséquent d'une mesure fiscale générale favorable au gouvernement fédéral. Si le programme est adopté et appliqué intégralement, voire partiellement, il accroîtra considérablement, en temps opportun, la marge de manœuvre du gouvernement fédéral en matière de fiscalité.

Des employés du Conseil économique rédigent actuellement notre prochain rapport annuel. Bien des événements importants se sont produits depuis la parution de notre dernier rapport. Nous examinons actuellement les conséquences de certains de ces événements. Voici un de ces événements: les dirigeants du pays n'ont pas réussi à s'entendre sur la politique énergétique. C'est certainement un problème important qui persiste. L'élection du président Reagan et la nouvelle politique économique des États-Unis constituent une autre série de modifications qui sont survenues depuis la publication de notre rapport l'an dernier. Dans le domaine de l'énergie, l'offre et la

[Text]

you know, there are around the world signs of increase protectionism and of greater concern with structural adjustment problems. All these developments are part of the environment within which we will have to deal with this annual review.

Despite these important developments, my general feeling is that the basic picture of the Canadian economy has not changed all that much over the last year. In the short run our pessimistic view of economic performance has been confirmed, although inflation has been running at an even higher level than anticipated. Over the medium term, I believe the opportunities for improved economic performance remain. There have been some lost opportunities as a result of the continued indecision over energy policy. Nevertheless the main effect has been to delay improvement in economic performance to later in the decade and early in the 1990s.

Where there have been important changes since the last review is in the area of economic policy-making. The persistence of uncertainties on both the international and domestic fronts of the economy has had its consequences. More than ever I believe there is a feeling of weakness in economic policy-making. There are ideologues advocating extreme policies of one form or another—either the extreme monetary contraction, which nowadays is most associated with the name of Prime Minister Thatcher of the U.K., or the other extreme saying "To heck with it; we will simply live with this inflation. We should turn all of our energies to simply learning to live with and accommodate to inflation." Neither of these extremes appears to be very attractive. All the important ground lies in between, and that ground is very difficult and the problems are very complex.

Let me conclude by stressing one issue that will be extremely important for Canada in the next decade. I think it is a key which will open the doors of opportunity for the Canadian economy. I am referring to investment.

All the evidence now at hand leads me to believe that Canada faces an investment decade of unprecedented size. There will be considerable investment needs for energy investment. In addition there are great requirements for investment in capital accumulation, and in embodiment of innovation and new methods across a wide range of industries—including not only manufacturing, but agriculture, fishery, transport, and so on.

I believe that if we can mount such an investment program and do it primarily by Canadian financing, we will do ourselves a great deal of good. To ensure this a combination of policies must be pursued which ensures continued expenditure restraint by all governments, higher taxes and higher energy prices.

I believe that such expenditure constraint by all governments, higher taxes and higher energy prices are an essential part of the policy program we must follow. These, I know, are not easy choices. Yet I think they are necessary so that Canadians can meet the investment requirements of the

[Traduction]

demande internationales ont également beaucoup fluctuées. Finalement, comme la plupart d'entre vous le savent, partout dans le monde, le protectionnisme semble être légèrement plus populaire et les problèmes de rajustements structurels font l'objet de vives inquiétudes. Ce sont là quelques-unes des questions dont nous devrons traiter dans notre rapport annuel.

Malgré ces changements importants, je suis d'avis que dans l'ensemble, la conjoncture économique du Canada n'a pas beaucoup évolué au cours de l'année écoulée. A court terme, notre pessimisme vis-à-vis du rendement économique du Canada s'est confirmé, le taux d'inflation dépassant même les niveaux prévus. A moyen terme, je crois qu'il y a encore possibilité d'améliorer notre rendement économique. L'indécision concernant la politique énergétique nous a fait perdre certaines de ces possibilités et a eu comme principale conséquence d'interdire toute relance économique avant la fin de la présente décennie ou le début des années 90.

Depuis le dernier rapport, des changements importants sont survenus au chapitre des décisions économiques. Les incertitudes latentes de l'économie, tant sur la scène nationale qu'internationale, ont eu des répercussions. Je crois que, plus que jamais, on perçoit une certaine faiblesse au sein du processus d'élaboration des décisions économiques. Certains préconisent même des politiques extrémistes, soit une contraction monétaire, politique qu'on associe aujourd'hui au premier ministre Thatcher du Royaume-Uni, soit une politique de nonchalance, qui consiste à s'accommoder de l'inflation. Ni l'une ni l'autre ne semblent très attrayantes. La solution se trouve entre ces deux extrêmes, mais c'est une situation très difficile et les problèmes auxquels nous faisons face sont fort compliqués.

Permettez-moi de conclure en soulignant un point qui sera extrêmement important pour le Canada au cours de la prochaine décennie. Je veux parler des investissements. Selon moi, ce sera le moyen qui nous permettra de faire fructifier toutes les possibilités qui s'offriront à l'économie canadienne.

Toutes les indications que je possède actuellement m'incitent à penser que le Canada devra investir comme jamais auparavant au cours de cette décennie; il s'agira d'investir abondamment dans le secteur énergétique, et également de prévoir des immobilisations et l'application de nouvelles méthodes et techniques dans un très grand nombre de domaines. Il ne faut pas investir uniquement dans la fabrication, mais aussi dans l'agriculture, les pêches, le transport, etc.

Nous nous placerons dans une situation très avantageuse si nous pouvons en fait appliquer ce programme d'investissement essentiellement canadien. Il faut appliquer des politiques qui continueront de restreindre les dépenses de tous les gouvernements, de hausser les impôts et de majorer les prix énergétiques.

Selon moi, ces restrictions et ces hausses constituent une partie essentielle du programme que nous devons appliquer. Je sais qu'il ne s'agit pas de choix faciles, mais ils sont nécessaires pour que les Canadiens puissent satisfaire aux exigences de la présente décennie en matière d'investissements et tirer tous les

[Text]

decade and thereby put themselves in a position to gain substantially from economic growth in the 1980s and beyond.

We would be delighted to take questions and to wrestle with any issues that you and your colleagues might put to us, Mr. Chairman.

Senator Hicks: Mr. Chairman, I don't want to try to supersede Senator Thériault, but I would ask Dr. Slater to clarify one point for me to enable me to understand something of his summary tables. In the first table you have "Canadian Output, Employment and Productivity Growth." I do not understand the difference between "output" and "productivity growth".

Dr. Slater: In this case productivity growth is the increase in output divided by the increase in employment. So to take a case in point, the bracketed figure says that between 1972 and 1975 there was a 4.1 per cent per annum increase in real output in Canada; there was a 3.7 per cent per annum increase in employment. That means that the output divided by the employment went up by one half a per cent a year.

Senator Hicks: It means that more people are just doing the same as was done before.

Dr. Slater: No.

Senator Hicks: No, they are doing the same rate as before.

Dr. Slater: The same rate, yes.

Senator Hicks: But in the latter part of the period the rate was exactly the same while in the previous part it was slightly improved.

Dr. Slater: That is right.

Senator Charbonneau: Dr. Slater, what is your definition of short term, medium term and long term? It is important for us to know that.

Dr. Slater: Very briefly, we think of short term as being 18 months to two years ahead, medium term as four years to eight or nine years ahead, and long term as beyond that.

Senator Godfrey: What do you call between two years and four years?

Senator Hicks: Short to medium.

Dr. Slater: Short, and short shading into medium.

The Chairman: Honourable senators, I wonder if I could have your permission to have the notes and the accompanying charts printed as an appendix to the day's proceedings.

Senator Godfrey: I think Dr. Slater covered the notes quite well in his speech, Mr. Chairman, but I would agree to having the tables so printed.

Senator Hicks: I think Senator Godfrey is right; Dr. Slater said everything that is in the notes.

The Chairman: Then may I have your permission to have the tables printed as an appendix to these proceedings?

[Traduction]

avantages d'une croissance économique dans les années 80 et au cours des décennies suivantes.

Monsieur le président, nous serions heureux de répondre à toutes les questions que les sénateurs souhaiteraient poser.

Le sénateur Hicks: Monsieur le président, je ne voudrais pas essayer de supplanter le sénateur Thériault, mais je demanderais à M. Slater de préciser un point pour que je comprenne ces tableaux. Dans le premier tableau, il y a «Canada Production, emploi et accroissement de la productivité». Je ne sais pas bien la différence entre «production» et «accroissement de la productivité».

M. Slater: L'accroissement de la productivité est l'augmentation de la production divisé par l'augmentation de l'emploi. Par exemple, les chiffres nous apprennent qu'entre 1972 et 1975, il y a eu un accroissement annuel de 4.1 p. 100 de la production réelle au Canada et de 3.7 p. 100 de l'emploi. Ces chiffres signifient qu'en divisant la production par l'emploi, ce qui est une des mesures acceptées, on voit qu'il y a eu une augmentation d'un demi pour cent par année.

Le sénateur Hicks: Ce résultat signifie qu'il faut plus de personnes pour accomplir ce qui était fait auparavant.

M. Slater: Non.

Le sénateur Hicks: Non, il s'agit du même pourcentage qu'auparavant.

M. Slater: La même proportion, en effet.

Le sénateur Hicks: Cependant, le pourcentage était exactement le même dans la dernière partie de cette période tandis que dans la partie précédente, il y avait eu une légère amélioration.

M. Slater: C'est exact.

Le sénateur Charbonneau: Monsieur Slater, quelles sont vos définitions des termes suivants: court terme, moyen terme et long terme? Il importe que nous les sachions.

M. Slater: Très bien. Brièvement, court terme signifie entre 18 et 24 mois, moyen terme d'entre quatre et huit ou neuf ans et long terme, plus de neuf ans.

Le sénateur Godfrey: Quels termes employez-vous pour la période entre deux et quatre ans?

Le sénateur Hicks: Court-moyen.

M. Slater: Court et court-moyen.

Le président: Honorables sénateurs, je me demande si je peux obtenir votre permission afin que les notes et les tableaux soient imprimés en annexe aux procès-verbal d'aujourd'hui.

Le sénateur Godfrey: Je pense que M. Slater a très bien expliqué les notes dans sa déclaration préliminaire, mais je serais d'accord pour que ces tableaux soient imprimés en annexe.

Le sénateur Hicks: D'après moi, le sénateur Godfrey a raison: M. Slater a tout expliqué.

Le président: Me donnez-vous la permission de faire imprimer les tableaux en annexe du procès-verbal?

[Text]

Hon. Senators: Agreed.*(For text of tables, see appendix pages 1-3)*

The Chairman: Incidentally, honourable senators, Peter Sagar has been successful in rearranging Dr. Stewart's time; so he will be here at 2.30 on Wednesday. Just to review the matter again, at 1.30 on Tuesday we will have the governor of the Bank of Canada and at 2.30 on Wednesday the Deputy Minister of Finance and at 9.30 on Thursday the President of the Treasury Board.

Senator Thériault will now lead the questioning.

Senator Thériault: Thank you, Mr. Chairman. Dr. Slater, I should like to ask you a general question. It seems to me that what you have said and what I have heard from the Bank of Canada are a bit contradictory. You seem to say, if I understand you correctly, that the economy is performing at a slow rate, that the output is slowing down or is at a slowpace. On the other hand, the Bank of Canada seems to say that the economy is in fact overheated. The bank, from what I understand, points to the increase in employment, or at least to lower unemployment than was predicted. How do you account for this difference in the two views?

Dr. Slater: I think, senator, the differences are more apparent than real. First of all, we are concentrating our attention mostly on the medium term. We do not believe that, if you take a medium term view, the growth of the Canadian economy is satisfactory. We believe it is possible to have faster innovation; to have more investment; to speed up the rate of growth of productivity; indeed to do many things that can improve the economy and create more productivity growth than we have experienced in the last few years.

We take the view that if Canadians are going to achieve these goals, they cannot both expand consumption and investment rapidly. To some extent there is a trade-off here. We believe that it will be necessary in the medium term for Canadians to make better use of savings in this country, in order to meet the needs of investment. The most important thing that would have to be accomplished in these circumstances has to do with the government's use of savings. Government deficits will simply have to be reduced.

I don't think you will find any difference between ourselves and the central bank on the appropriateness of reducing government deficits over the medium-term.

With respect to inflation, we view the problem as complex. There is no doubt it has a monetary element. We saw this clearly in the early 1970s. Inflation was primarily created at that time by rapid expansion of expenditure and rapid expansion of money supply, credit and things of that sort. Today, however, we have many other elements in play contributing to inflation. It is no longer a purely monetary phenomenon.

We believe, therefore, that it is neither possible, nor appropriate, to deal with Canada's inflation, growth and productivity problems by monetary policy alone.

[Traduction]

Des voix: Adopté.*(Pour consulter les tableaux, voir p. 1 à 3 en annexe.)*

Le président: Soit dit en passant, honorables sénateurs, Peter Sagar a réussi à fixer une heure pour la comparution de M. Stewart; ce dernier comparaitra mercredi à 14 h 30. Résumons encore une fois notre programme: mardi à 13 h 30, le gouverneur de la Banque du Canada comparaitra ensuite mercredi à 14 h 30 et jeudi à 9 h 30 nous en tendrons respectivement le sous-ministre des Finances et le président du Conseil du trésor.

Le sénateur Thériault posera les premières questions.

Le sénateur Thériault: Je vous remercie, monsieur le président. Monsieur Slater, ma première question sera d'ordre général. Selon moi, vos propos et ceux des représentants de la Banque du Canada sont légèrement contradictoires. Si je comprends bien, vous semblez dire que l'économie évolue à un rythme lent, que la production baisse ou fonctionne à demi-régime. D'autre part, les représentants de la Banque du Canada semblent prétendre qu'il y a une surchauffe de l'économie. Si je comprends bien, ils parlent d'une augmentation du niveau de l'emploi ou, à tout le moins, d'un taux de chômage inférieur aux prévisions. Comment expliquez-vous ces points de vue contradictoires?

M. Slater: Sénateur, je pense que les différentes sont plus apparentes que réelles. Tout d'abord, nous envisageons en général les choses à moyen terme. Si vous envisagez la situation à moyen terme, nous ne croyons pas que la croissance de l'économie canadienne soit satisfaisante. Selon nous, il est possible de procéder plus rapidement à des modifications, d'avoir plus d'investissements, d'accélérer le rythme de croissance de la productivité et de prendre bien des mesures afin d'améliorer la situation économique des dernières années.

Nous prétendons naturellement que si le Canada veut atteindre ces objectifs, nous ne pourrions pas à la fois accroître rapidement et la consommation et les investissements. Dans une certaine mesure, il faut faire des concessions. D'après nous, il faudra à moyen terme que le Canada utilise mieux son épargne en regard des investissements. Le gouvernement devrait modifier l'utilisation qu'il fait de l'épargne: il doit réduire ses déficits.

Je ne pense pas qu'il puisse être démontré que notre conseil et la banque centrale divergent d'opinions en ce qui concerne l'opportunité de réduire les déficits gouvernementaux à moyen terme.

Quant à l'inflation, elle constitue, selon nous, un problème compliqué qui relève partiellement du domaine monétaire. Nous l'avons bien constaté au début des années 1970. L'inflation était surtout due à une expansion rapide des dépenses, de la masse monétaire et du crédit; cependant, nous avons maintenant bien d'autres éléments concernant l'inflation, autres que ceux d'ordre purement monétaire.

Nous croyons donc qu'il est impossible ou inapproprié d'essayer de résoudre, uniquement par l'application d'une politique

[Text]

You will probably find that the governor will agree with us on that. He does not believe that you can cope with the economic problems of this country by monetary policy alone either.

Nevertheless you will find a difference of degree between our two approaches. You will find that the central bank's view is of an economy that is somewhat more fully employed, slightly more strained than is the case in our view. They will therefore take at least a moderately different approach to the risks of increasing the rate of growth of the economy.

The position we have been taking is that we have to make up our minds about how seriously we are concerned with inflation, productivity growth and the decline in real wages. We believe that a balanced approach and a balanced policy, which includes monetary restraint and fiscal restraint as well as some other policies, would be the appropriate way to address all of these problems.

Senator Thériault: Perhaps this is going backwards a little in a sense, but supposing all of those things that are in place now had been in place and an agreement had been reached among the leaders of the country, as you put it, on the energy program, is it not possible that we would have an overheated economy?

Dr. Slater: I do not think so in the short run. The National Energy Program raises energy prices for users and thereby effectively becomes similar to a large increase in indirect taxes. Increased revenues flow to the Government of Canada, to provinces and to oil and gas producers. However I do not think that the increased spending by those with the additional revenues would step up so quickly over the short run that Canadians would, on balance, have an economy that is stimulated. In such circumstances there is no doubt that the fiscal position of the federal government would improve a great deal.

Do you believe that if the federal government had another \$2 or \$3 billion of revenue a year, it would step up its spending by that amount? Do you believe that oil and gas companies, which are now experiencing a surplus of natural gas, would increase their spending this year to match the billion dollars they would have received? We are not convinced at the Council. We think that the effects of the National Energy Program which dampen expenditure, if I may put it this way, are sufficiently large in the short run that they will tend to reduce demand in the economy. As a result they will not lead to an overheating of the economy in the short term.

As you look into the medium term, we do believe that the National Energy Program—or another program which substantially increases the price of energy both to users and to producers—will provide the means for and the incentives to a substantial investment program. This in turn will be one of the keys to improving growth and productivity over the medium term.

Do you have anything to add to that, Dr. Cornell?

[Traduction]

monétaire, les problèmes d'inflation, de croissance et de productivité.

Le gouverneur appuiera probablement ces propos. Il n'est pas d'avis que l'on peut résoudre les problèmes économiques du Canada uniquement par une politique monétaire.

Vous verrez qu'il y a un léger écart, car la banque centrale est d'avis que l'économie est un peu plus employée que nous ne le croyons. La banque centrale envisagera d'une manière légèrement différente les risques découlant d'une augmentation de la croissance économique.

Selon nous, nous devons décider jusqu'à quel point l'inflation, la lente croissance de la productivité et la réduction des salaires réels nous inquiètent; en outre, nous croyons que la solution appropriée serait d'appliquer diverses politiques, dont une comportant des restrictions monétaires et des restrictions fiscales, ainsi que d'autres politiques.

Le sénateur Thériault: Supposons que toutes les mesures actuelles aient été en place et que les dirigeants du pays, comme vous l'avez dit, se soient entendus en ce qui concerne le programme énergétique. Ne serait-il pas possible qu'il y ait surchauffe de l'économie?

M. Slater: Je ne crois pas que ce serait le cas à court terme. Le programme énergétique national fait augmenter les prix payés par les consommateurs d'énergie et donne le même résultat qu'une augmentation importante des impôts indirects. Le gouvernement du Canada, les gouvernements provinciaux et les producteurs de pétrole et de gaz naturel augmentent leurs recettes. Cependant, je ne pense pas que les dépenses qu'ils engageraient augmenteraient à court terme tellement rapidement que l'économie en serait stimulée. Nous trouverions que la position fiscale du gouvernement fédéral s'améliorerait considérablement.

Croyez-vous que le gouvernement augmenterait ses dépenses de \$2 ou \$3 milliards par année s'il disposait de recettes additionnelles de cet ordre? Croyez-vous que les sociétés pétrolières et gazières, dont la production est de toute évidence excédentaire, dépenseraient au Canada les \$2 milliards de recettes additionnelles qu'elles toucheraient annuellement? Nous, au Conseil, ne le croyons pas. D'après nous, si je peux m'exprimer ainsi, la réduction des dépenses imputable au programme énergétique national est suffisamment importante à court terme pour que la demande diminue et que la situation ne dégénère pas, à court terme, en une surchauffe de l'économie.

Si vous envisagez la situation à moyen terme, nous croyons que le programme énergétique national, ou tout autre programme qui préconise une hausse importante des prix pour les consommateurs et les producteurs, incitera en fait à investir massivement, ce qui favorisera la croissance économique et la productivité à moyen terme.

Avez-vous des observations à cet égard, monsieur Cornell?

[Text]

Dr. P. M. Cornell (Senior Policy Advisor, Economic Council of Canada): Senator, I think that the question turns partly on your definition—or anyone's definition—of "overheating". If one is looking at this situation in terms of price movements in the economy, one might be tempted to say that the economy is certainly overheating because we face very large price increases. Of course, as Dr. Slater mentioned, we do tend to be somewhat more concerned with real growth in the economy. From the point of view of real growth, this is a very cool economy. We have not had much real growth. Therefore, in using those terms, I think we are right back at the policy choice. For example, are you prepared to accept more inflation to get more growth?

Senator Thériault: With regard to the National Energy Program, I was thinking especially of the concept that the tar sands plants would have been on line, the drilling would have continued the way it was intended to—this change being blamed, by some sources, upon the lack of agreement—the indirect effect of construction in Ontario and some parts of Quebec upon supplying the demands in western Canada that are being talked about, and so on. If you had all this plus a growth of employment, I wonder if it would not have created an overheated economy, not only in the sense that you were mentioning, but in the sense that more jobs and more demands for goods and services are created.

Dr. Slater: I might just add, senator, that there is a question of timing. It is true that if all of the mega-projects which are in the planning stages were being built at full speed this year, we might have particular segments of our economy overheated. This could have spill-over effects elsewhere. But we examined the timetable on all of those mega-projects—even last year when no delay was expected—and in our annual review marked out the schedules of each of them. Not very much of these projects would have been completed this year. Even if there had been no delay, they would have been carried out next year, the year after and so on.

Secondly—and this is, of course, very critical—if we made all of the investment required for the economy and we did not either get more savings from foreigners or cut down on government use of savings, or some combination of those two things, I would say yes, we certainly would have an overheated economy.

The position that we have been taking is that we are already a high-saving country. It does not look like a very good bargain for us to make increased proportionate use of foreign savings. The thing which stands out as having ballooned is the size of government deficits. Certainly if you knock out of the overall government picture the revenue picture of Alberta and Saskatchewan—if you take all the rest of the governments, federal and provincial together—you see this enormous ballooning of government deficits. In our view, one of the things which must happen, when and if those energy projects get going, is to get governments out of the road, in a sense. Governments simply must cut down on their use of the savings, because that is essentially going into a form of public consumption. This view is perhaps old fashioned.

[Traduction]

M. P. M. Cornell (conseiller général, Conseil économique du Canada): Sénateur, je pense que le problème porte partiellement sur votre définition ou sur toute autre définition du terme «surchauffe». Si on considère cette situation du point de vue de la fluctuation des prix, on serait porté à dire que l'économie connaît certainement une surchauffe, vu l'importance de la hausse des prix. Mais comme l'a mentionné M. Slater, notre principale préoccupation est la croissance réelle de l'économie. De ce point de vue, l'économie est très «froide», car sa croissance réelle a été faible. Par conséquent, en utilisant ces termes, nous en revenons à la question du choix d'une politique. Êtes-vous par exemple disposés à accepter une hausse de l'inflation comme condition de la croissance?

Le sénateur Thériault: En ce qui concerne le programme énergétique national, je pensais en particulier que les usines de sables bitumineux auraient été en service, que le forage se serait poursuivi comme prévu, cette modification étant attribuable, selon certaines sources, à une absence d'accord, l'impact indirect de la construction en Ontario et dans certaines parties du Québec sur la satisfaction de la demande provenant de l'Ouest du Canada dont il est question, etc. Si tous ces éléments étaient en place, en plus d'une croissance de l'emploi, je me demande s'ils n'auraient pas créé une surchauffe de l'économie, pas uniquement au sens où vous en avez parlé, mais au sens de la création de plus d'emplois et de la croissance de la demande de biens et de services.

M. Slater: J'ajouterais, sénateur, qu'il y a aussi une question de calendrier. Il est vrai que si on se précipitait à construire cette année tous les megaprojets dont la planification est commencée, certains secteurs de notre économie pourraient devenir surchauffés et cela aurait des répercussions ailleurs. Mais nous avons examiné le calendrier de tous ces megaprojets, même l'an dernier lorsqu'aucun délai n'était prévu, et en avons tenu compte dans notre revue annuelle. Peu d'entre eux auraient été réalisés cette année. Et même s'il n'y avait pas eu de délai, ils auraient été réalisés l'an prochain ou l'année d'après, etc.

Deuxièmement, et c'est là un point très critique bien entendu, si nous avons fait tous ces investissements sans recourir à l'épargne étrangère et sans que le gouvernement ne cesse d'utiliser cette épargne autant qu'il le fait, ou sans une quelconque combinaison de ces éléments, je dirais alors qu'effectivement notre économie connaîtrait une surchauffe.

Notre position s'est toujours inspirée du fait que nous vivons dans un pays où l'épargne est forte. Nous ne ferions probablement pas une bonne affaire en recourant proportionnellement davantage à l'épargne étrangère. Ce sont les déficits gouvernementaux qui ont grossi démesurément. Il est évident que si vous soustrayez des états financiers du gouvernement les revenus provenant de l'Alberta et de la Saskatchewan, et que vous considérez tous les gouvernements, fédéral et provinciaux ensemble, ce gonflement des déficits gouvernementaux vous apparaîtra plus clairement. Une des choses qui doit arriver, à notre avis, si ces projets énergétiques sont mis en chantier, c'est qu'il faudrait en écarter les gouvernements d'une certaine manière. Ceux-ci doivent tout simplement ralentir les ponctions qu'ils font sur l'épargne, parce qu'elles servent essentiel-

[Text]

Senator Thériault: I listen to people in the federal services who are saying to me that, because of the increased share of the total pie taken by provincial governments, the lever that is left to the federal government is becoming less and less effective every year. What is your answer to that? I wanted to say that in view of the fact that you have put a lot of emphasis—and I am not disagreeing with you—upon what the federal deficit financing is doing to the economy.

Dr. Slater: I think, with regard to the provinces, it is very important to distinguish between those few provinces which are in strong fiscal positions—clearly Alberta, clearly Saskatchewan and perhaps B.C.—and all the other provinces and the federal government. I think the situation is that, for the federal government and for all of the provinces except Alberta, Saskatchewan and possibly B.C., there are sizable government deficits by any standard. The problem that one has overall is that for all of these governments taken together, the pressures towards expanding expenditures are very strong indeed.

I will just recount some of the things we have. It is proposed that, as a percentage of the GNE, we will have perhaps an additional four-tenths of a percentage of the GNE for foreign aid. It is proposed that research and development, as a percentage of the Gross National Expenditure, will go up to one and a half per cent, half of which, or thereabouts, will be government expenditures. There are another few decimal points of the GNE to be given to increase government expenditures on research and development. We also have a population that is aging. Even to maintain the existing retirement income system, governments will have to put a few more decimal points of GNE into pension schemes and so on.

What do we have as a policy? We have the federal government's announced budgetary policy which is aimed at ensuring that government expenditures go up no more rapidly than the Gross National Expenditure. We have a number of activities where, either because of policies or forces in operation, it looks as if government expenditures as a percentage of GNE will go up. If you are going to hold to the overall percentage of GNE some other things are going to have to be cut.

So, to some extent the poorer provinces are in exactly the same position. The net result, I think, is that the pressures for the growth of government expenditures are very strong, even with governments that are being quite frugal, as they see it, and either government expenditures will have to be cut by further drastic action or else taxes as a percentage of the GNE will have to go up.

As I see it, the main issue between these poorer provinces and the federal government is, who will do the expenditure cutting and who will increase taxes? The richest provinces receive their riches from the large increase in resource revenues, which is an unusual thing by historic standards. It will

[Traduction]

lement à financer une forme de consommation publique. Ce point de vue est peut-être dépassé.

Le sénateur Thériault: Certains fonctionnaires des services fédéraux me disent que, par suite de la part accrue de l'assiette fiscale allant aux gouvernements provinciaux, le gouvernement fédéral dispose de moins en moins de pouvoirs d'une année à l'autre. Qu'en pensez-vous? Je tenais à le dire puisque vous avez beaucoup insisté, et je ne dis pas que je ne suis pas d'accord, sur les effets déficitaires du financement fédéral sur l'économie.

M. Slater: En ce qui concerne les provinces, il importe de distinguer entre celles, peu nombreuses, qui sont dans une position fiscale forte, certainement l'Alberta et la Saskatchewan et peut-être la Colombie-Britannique, et les autres provinces et le gouvernement fédéral. La situation est la suivante. Le gouvernement fédéral et les gouvernements de toutes les provinces à l'exception de l'Alberta, de la Saskatchewan et peut-être de la Colombie-Britannique, ont des déficits très importants quel que soit le point de comparaison. La difficulté générale qui se présente est que si on prend tous ces gouvernements provinciaux ensemble, ils subissent de très fortes pressions les poussant à augmenter les dépenses.

Je rappellerai seulement quelques faits. Il est proposé que, en pourcentage des «DNB», nous devrions consacrer quatre dixièmes d'un point des DNB à l'aide étrangère. On propose aussi que la recherche et le développement, en pourcentage des dépenses nationales brutes, atteignent un pour cent et demi, dont environ la moitié serait des dépenses gouvernementales. On prévoit également une augmentation de quelques points décimaux des DNB gouvernementales affectées à la recherche et au développement. Par ailleurs, notre population est en train de vieillir. Pour arriver ne fût-ce qu'à maintenir le régime en vigueur d'assurance-retraite, les gouvernements doivent verser quelques points décimaux supplémentaires des DNB dans les caisses des régimes et ainsi de suite.

Quelle est notre politique? Il y a d'abord la politique budgétaire annoncée par le gouvernement fédéral visant à augmenter les dépenses gouvernementales au même rythme que les dépenses nationales brutes. Il y a ensuite plusieurs activités au sujet desquelles, soit à cause des politiques ou des forces en présence, il semblerait que les dépenses gouvernementales augmentent en pourcentage des DNB. S'il n'est pas question de modifier le pourcentage global des DNB, il faudra effectuer des compressions ailleurs.

Ainsi, dans une certaine mesure, les provinces pauvres se retrouvent dans la même position. Le résultat net de tout cela, c'est que les pressions poussant le gouvernement à augmenter ses dépenses sont très fortes, même au sein des gouvernements qui tâchent de se serrer la ceinture, en ce qui les concerne, et alors ou bien il faudra réduire les dépenses gouvernementales en prenant des décisions radicales ou bien les taxes, en pourcentage des DNB devront augmenter.

Selon moi, le principal problème entre les provinces les plus pauvres et le gouvernement fédéral est de savoir qui réduira ses dépenses et qui augmentera ses impôts. Les provinces les plus riches doivent leur richesse à la forte augmentation des revenus provenant des ressources, ce qui est phénomène inhabituel

[Text]

not last indefinitely. Fiscally, these provinces are in a very strong position. Then there is the issue of sharing these increased resource revenues between the federal government and those rich provinces and between the rich provinces and the poor provinces, which is a special kind of problem. It is a sharing problem.

As I see it, the central problem is not one really of the provinces in general being richer or the federal government being poor or the provinces being strong and the federal government being weak. I believe that for all but the richest provinces, governments find themselves in a bit of a fiscal bind.

Senator Thériault: From your point of view, do you think that the Bank of Canada or the government of Canada has any choice at all with regard to setting interest rates when interest rates in the United States are rising? Do you think that it is economically or fiscally possible to have low interest rates in Canada while interest rates are rising in the U.S.?

Dr. Slater: I believe that Canada has a margin of choice in monetary policy, just as it has a margin of choice in many other policies. I believe that it is important that we think about those margins of choice and the way in which we mix and match the different elements of choice we have in our policies. I think our situation is different from the American situation in a number of respects. The mix of inflation forces which we have in operation is different from that of the United States. Even if a particular monetary policy were ideally appropriate for the American situation, it does not mean that it would be precisely appropriate for us. So, I do believe there is a small margin of choice in virtually all of the policies that are open, and I think we should use that margin of choice.

For example, if you take the two large lumps or up-and-down-cycles in the interest rate, in the last cycle Canada's up and down movement does not follow exactly the movement of the American cycle. We used our margin of choice to some extent and knocked off a bit both at the top and at the bottom of that cycle.

Senator Benidickson: You are talking about a period of approximately 15 months?

Dr. Slater: Yes. This question must be put to the governor, because he is the person who has the responsibility for this matter. But the fact is that Canada within the last two years has experienced a degree of independence in its monetary policy from that of the United States.

Senator Thériault: So it is on a very short term basis.

Dr. Slater: Yes.

Senator Thériault: I know that your answer to such questions is that the governor of the Bank of Canada is the one who should be asked, but before I ask him for his opinion, I would like to hear the opinions of other people.

[Traduction]

du point de vue historique. Et cela ne durera pas indéfiniment. Du point de vue fiscal, ces provinces sont dans une position très forte. Vient ensuite la question du partage de ces nouvelles recettes provenant des ressources, d'abord entre le gouvernement fédéral et les provinces riches, puis entre les provinces riches et les provinces pauvres, ce qui constitue un problème particulier.

A ce que je vois, le principal problème ne consiste pas vraiment en ce que les provinces en général soient plus riches ou que le gouvernement soit pauvre ou que les provinces soient fortes et que le gouvernement fédéral soit faible. Je crois que pour chacune d'entre elles, à l'exception des provinces les plus riches, les gouvernements sont liés par de nombreux accords fiscaux.

Le sénateur Thériault: A votre avis, croyez-vous qu'on laisse le choix à la Banque du Canada ou au gouvernement du Canada de fixer ses taux d'intérêt lorsque les États-Unis haussent les leurs? Croyez-vous qu'il serait possible des points de vue économique ou fiscal de fixer des taux d'intérêt qui soient inférieurs au Canada à ceux sans cesse plus élevés des États-Unis?

M. Slater: Je crois que le Canada a une certaine marge de manœuvre en matière de politique monétaire, tout comme pour de nombreuses autres politiques. Je crois qu'il est important que nous réfléchissions à ces marges de manœuvre et à la façon dont nous amalgamons les différents éléments de choix dont nous disposons pour élaborer nos diverses politiques. Je crois qu'à certains égards notre situation diffère de celle des États-Unis. L'amalgame des forces inflationnistes en jeu au Canada est un peu différent de celui qu'on retrouve aux États-Unis. Même s'il existait une politique monétaire convenant parfaitement à la situation américaine, cela ne signifie pas qu'elle nous conviendrait aussi. C'est la raison pour laquelle je crois que presque toutes les politiques confèrent une certaine marge de choix et je pense que nous devrions y recourir.

Par exemple, si vous prenez les deux sauts importants ou les cycles à la hausse et à la baisse des taux d'intérêt, vous voyez qu'au cours du dernier cycle, le mouvement à la hausse et à la baisse du Canada n'a pas suivi exactement celui du cycle américain. Nous avons recouru dans une certaine mesure à notre marge de choix et avons rabattu au sommet et à la base du cycle.

Le sénateur Benidickson: Vous parlez alors d'une période d'environ 15 mois?

M. Slater: Oui. Cette question doit être posée au gouverneur parce qu'il en prend la responsabilité, mais le fait est que le Canada, au cours des deux dernières années, a tout de même pu conserver une certaine indépendance face aux États-Unis dans l'élaboration de sa politique monétaire.

Le sénateur Thériault: Cela se fait donc à très court terme.

M. Slater: Oui.

Le sénateur Thériault: Je sais que votre réponse à ces questions est que le gouverneur de la Banque du Canada est celui qui devrait y répondre, mais avant de lui demander son opinion, j'aimerais entendre celle d'autres personnes.

[Text]

Dr. Slater: That is fair, and I hope I have been clear.

Senator Thériault: Last night I listened to the Prime Minister's comments from Algeria, particularly as he talked about the economy. I do not know whether one should believe word for word everything he says, but, nevertheless, some facts do come out. For instance, there is the fact that over the past ten years Canadians have become better off in their living standard by approximately 50 per cent. That is, they have 50 per cent more money in their pockets than they had ten years ago. It is true that there may be two or three years in a cycle where the wage-earner may not make the same gains, but usually they will have made them three or four years prior. It could well be that in the next three or four years that cycle could reverse again. But all in all the Canadian population is living better than it did ten years ago.

In your opinion, Dr. Slater, are increases in interest rates a factor in either increasing or decreasing inflation?

Dr. Slater: I will ask my colleague, Dr. Preston, to join me in this answer. I will start off. First, we must recognize that inflation in this country is an amalgam of several forces and several operative situations, not simply the creation of money. Therefore, affecting inflation is not simply a monetary or an interest rate proposition. Our energy policy, our fiscal policy, our tax structure and all these sorts of things have a bearing on inflation. That being said, I think that monetary policy and interest rate policy, each taken alone constitute a double-edged sword, and the question is which edge cuts more sharply.

Interest is a cost. Insofar as it is a cost, it tends to push up inflation. Interest has a direct bearing on how much we spend. To the extent that it discourages spending, it works the other way. The question is which edge will cut more strongly in a particular period of time. Dr. Preston, could you add something to that.

Dr. R. S. Preston (Director, Economic Performance and Outlook Group, Economic Council of Canada): Given the current situation, we must keep sharply in our minds the sources of inflation in answering this question. A few of these sources have been outlined, such as energy policy, imported inflation, food prices, poor productivity performance and so on. These kinds of things are structural issues which will not necessarily react quickly to a traditionally tight monetary policy.

Canada is caught somewhat in trying to cure the excesses of perhaps a half a decade or so with a very narrow focus on its tight monetary policy.

Obviously, tight money is going to hurt those who are going to refinance their mortgages in the next year or two. If the economy is as overheated as the bank claims it is, tight money will at least dampen those kinds of pressures.

[Traduction]

M. Slater: C'est votre droit et j'ose espérer m'être bien fait comprendre.

Le sénateur Thériault: Hier soir, j'ai écouté la déclaration qu'a faite le premier ministre en Algérie surtout lorsqu'il a parlé de l'économie. Je ne sais pas si nous devrions croire tout ce qu'il nous dit, mais il reste que certains faits ressortent, celui, par exemple, qu'au cours des dix dernières années, les Canadiens ont haussé leur niveau de vie de quelque 50 pour cent. C'est-à-dire qu'ils disposent de deux fois plus d'argent qu'il y a dix ans. Il est vrai que dans un cycle, il puisse y avoir deux ou trois années où le salarié n'enregistre pas les mêmes gains, mais il les a habituellement réalisés trois ou quatre ans auparavant. Il se pourrait bien qu'au cours des trois ou quatre années suivantes, le cycle puisse être inversé de nouveau. Mais dans l'ensemble, le niveau de vie de la population canadienne est supérieur à ce qu'il était il y a dix ans.

A votre avis, monsieur Slater, les hausses des taux d'intérêt contribuent-elles à amplifier ou à atténuer l'inflation?

M. Slater: Je demanderai à mon collègue, M. Preston de compléter ma réponse. Je dois dire tout d'abord que nous devons reconnaître que l'inflation dans ce pays est le résultat du jeu de plusieurs forces et de plusieurs situations, et ne découle pas seulement de l'expansion de la masse monétaire, de sorte qu'il n'y a pas que les taux d'intérêt ou la masse monétaire qui influent sur cette dernière. Notre politique énergétique, notre politique fiscale, notre régime fiscal et ainsi de suite influent sur l'inflation. Cela dit, je crois que la politique monétaire et la politique des taux d'intérêt, chacune prise séparément, constituent une lame à deux tranchants et la question est de savoir lequel est le plus coupant.

L'intérêt est un coût et dans la mesure où il le demeure, il tend à faire progresser l'inflation. Le taux d'intérêt influe directement sur les sommes que nous dépensons. Dans la mesure où il encourage les gens à épargner, son effet est inverse. La question est de savoir quel tranchant sera le plus affilé à un certain moment. Monsieur Preston, pourriez-vous ajouter quelque chose à ce sujet.

M. R. S. Preston (directeur, Équipe de la performance et des perspectives économiques, Conseil économique du Canada): Compte tenu de la situation actuelle, nous ne devons pas perdre de vue les sources de l'inflation lorsque nous répondons à cette question. Certaines de ces sources ont été soulignées, notamment la politique énergétique, l'inflation importée, les prix des aliments, le faible rendement de la productivité et ainsi de suite. Il s'agit là de questions de structure sur lesquelles le resserrement traditionnel du crédit pourrait tarder à se faire sentir.

Le Canada est un tant soit peu obligé de tenter de réparer les excès d'une demi-décennie, peut-être en exant tout particulièrement ses efforts sur le resserrement du crédit.

Il est évident que cette mesure frappera ceux qui devront renégocier leur hypothèque au cours des deux prochaines années. Si l'économie est aussi surchauffée que le prétend la banque, le resserrement du crédit atténuera à tout le moins ces pressions.

[Text]

I think, more than anything, a balanced analysis of the problems Canada faces over the next five years would lead to the pursuance of a prudent monetary policy. In the absence of anything else, perhaps it will not be as effective as we might want it to be.

Senator Thériault: I gather from things that have and have not been said, that fiscal policies have to work in conjunction with monetary policies. On that subject I should like to ask one or two more questions.

I am sure that throughout your studies of the economy you have considered the social aspects. You are saying that there should be restrictions in the fiscal policies of federal and provincial governments. Are you prepared to suggest to me what programs should be done away with and where expenditures should be reduced by either the federal or the provincial governments?

Dr. Slater: It may not be of much help to you, senator, but I think much of the action lies on the tax front rather than on the expenditure-cutting front. The biggest block of government expenditure goes to health, education, welfare and those types of thing.

We have gone a long way down the road of universality. We have been backing off just a little from that with selective policies and substituting refundable tax credits and such like for bulk and universal social policies. I suspect that we have to do further exploration down that road. I think the evidence indicates that some of the selective policies which have been developed have worked relatively well.

My own assessment is that government programs do not lend themselves to massive cutting. We have been through quite a lot of restraint in this country at both provincial and federal levels in the last five years. I note, for example, that the rate of growth of U.S. government expenditure, that is, all governments together in the United States, in the last five years, had gone up much more rapidly than it has in Canada. They are just beginning to come to terms with issues of fiscal restraint on expenditures.

As I noted, there are so many things which governments feel are being neglected. They feel they should be doing more. It is going to be very difficult indeed for our governments to restrain the growth of government expenditures to the rate of growth of nominal GNP for the government's share to be held even to the present share.

If that is one's assessment, and if one also feels budget deficits are already too large, viewed in a medium context, then one is left with only one conclusion and that is that tax rates must go up.

Senator Thériault: In your view, what effect has the political situation in Quebec since 1974 through to 1976 had? Further, what effect has the dispute between the federal government and the western provinces concerning oil pricing had on the value of the Canadian dollar as compared to the American dollar?

[Traduction]

Je crois, plus que toute autre chose, qu'une analyse équilibrée des problèmes qu'affrontera le Canada au cours des cinq prochaines années conduirait à la poursuite d'une politique monétaire prudente. En l'absence de toute autre mesure, cette dernière ne s'avérera peut-être pas aussi efficace que nous le souhaiterions.

Le sénateur Thériault: D'après ce que je comprends à mi-mot, la politique fiscale doit aller de paire avec la politique monétaire. A ce sujet, j'aimerais poser une ou deux autres questions.

Je suis convaincu que dans le cadre de vos études sur l'économie, vous avez tenu compte des aspects sociaux. Vous dites que certaines restrictions devraient être imposées dans le cadre des programmes fiscaux des gouvernements fédéral et provinciaux. Êtes-vous en mesure de me dire quels programmes devraient être abandonnés et quelles dépenses devraient être réduite par le gouvernement fédéral ou les gouvernements provinciaux?

M. Slater: Cela ne vous aidera peut-être pas sénateur, mais je crois que la solution réside du côté de l'impôt plutôt que de la restriction des dépenses. La majeure partie des dépenses du gouvernement sont consacrées à la santé, à l'éducation, aux programmes d'aide sociale et ainsi de suite.

Nous nous sommes rendus loin sur le chemin de l'universalité. Nous revenons un peu en arrière en adoptant des programmes sélectifs et en remplaçant par des crédits d'impôt remboursables et les reste, les programmes sociaux globaux et universels. Nous devons poursuivre dans cette voie. Je crois que les faits démontrent que certains des programmes sélectifs qui ont été élaborés ont donné d'assez bon résultats.

A mon avis, les programmes gouvernementaux ne se prêtent pas à des restrictions majeures. Le pays a connu au cours des cinq dernières années beaucoup de compression tant au niveau provincial que fédéral. Je note par exemple que le taux de croissance des dépenses gouvernementales américaines, c'est-à-dire de l'ensemble des gouvernements des États-Unis a, au cours des cinq dernières années, crû bien plus rapidement qu'au Canada, et ils ne font qu'aborder la question des restrictions des dépenses.

Comme je l'ai noté, les gouvernements estiment que bien des choses ont été négligées, et ils croient qu'ils devraient faire davantage. Il sera très difficile pour nos gouvernements de freiner la croissance des dépenses gouvernementales pour qu'elles n'excèdent pas la taux de croissance du PNB, et que leur pourcentage de ce dernier soit maintenu au niveau actuel.

Pour celui qui voit ainsi les choses, et qui estime aussi que le déficit budgétaire est déjà trop lourd, compte tenu de la loi des moyennes, une conclusion s'impose, à savoir que les taux d'imposition doivent grimper.

Le sénateur Thériault: A votre avis, quel effet la situation politique du Québec a-t-elle eu de 1974 à 1976? En outre, quelles répercussions le différent opposant le gouvernement fédéral aux provinces de l'Ouest au sujet du prix du pétrole a-t-il sur la valeur du dollar canadien comparativement au dollar américain?

[Text]

Dr. Slater: Dealing with the dispute in the west, I think that so far it has not had a major effect. The difference in the amount of revenue that would have accrued under some of the alternative energy pricing compared to what we have had is not that large. If, indeed, the Alberta cutbacks on supply hold, they will amount to hundreds of millions of dollars of additional import costs. Hundreds of millions of dollars is a large enough figure to have a depressing effect on the external value of the Canadian dollar. If that is not resolved, and if it goes on for some time, it would tend to have pressure in that direction.

I have not really assessed the effect of the Quebec situation. I would note two things. Quebec Hydro is one of the biggest borrowers in the world. Quebec Hydro bonds are very highly rated and continue to be very highly rated. Quebec Hydro has had no difficulty whatsoever in raising large amounts of money externally. Equally, I do know that the bond rating of the Province of Quebec is high.

The biggest single consideration which would, therefore, affect the Canadian dollar would be a massive shift in the capital flows. Up to this point in time, there is evidence to point to any difficulty whatsoever of either the Quebec Hydro or the Government of Quebec borrowing on international capital markets on favourable terms. I would say that there is not much in that at this point.

Senator Godfrey: Senator Thériault referred to "Average Compensations 1972-80". Recently, the committee was supplied with documents which had been held back from us for a couple of years by the Department of Regional and Economic Expansion. I recall one section where it said that from 1961 to 1976 the average compensation, in real dollars, in the Atlantic provinces had doubled—100 per cent in those years. Then we heard the latest pronouncements by the Prime Minister about how well off everybody is today compared to 10 years ago. Then, your figures indicate that over eight years ago we are only up 8 per cent. Therefore, were we up 42 per cent in the two years before the last eight years? How do these figures jibe.

Dr. Slater: No, these are annual rates. The ones to look at are the real wages per employed person. I cannot calculate it right off hand, but 3.3 per cent per annum—

The Chairman: I am sorry to interrupt you, but where did you get the 8 per cent figure from?

Senator Godfrey: I took real wages per employed person in 1971 of \$6,694, and 1980, \$7,234. I deducted the two and found a difference of \$540. I calculated \$540 of \$6,994 to be 8 per cent. It is as simple as that.

Dr. Slater: Yes, the arithmetic is straightforward.

For a three-year period the average annual real wages were going up by 3.3 per cent, so in total that would be a shade over

[Traduction]

M. Slater: Pour ce qui est du différend avec l'Ouest, je pense que jusqu'à maintenant il n'a pas eu beaucoup d'effet. L'écart entre le revenu majoré qu'aurait permis l'adoption d'une autre formule de fixation des prix de l'énergie et celui que nous avons obtenu n'est pas bien grand. Évidemment, si les restrictions à l'approvisionnement imposées par l'Alberta sont maintenues, elles se traduiront par des centaines de millions de dollars de frais d'importation supplémentaires. Voilà une somme qui elle risque d'avoir un effet néfaste sur la valeur du dollar canadien sur le marché des devises. Si le problème n'est pas réglé, et qu'il subsiste pendant un certain temps, il agirait semble-t-il en ce sens.

Je n'ai pas vraiment réfléchi aux répercussions de la situation politique au Québec. Je tiens à noter deux choses cependant. L'Hydro Québec est l'un des plus gros emprunteurs au monde. Ses actions sont très cotées et se maintiennent en excellente position. L'Hydro Québec n'a eu aucune difficulté d'aucune sorte à recueillir de fortes sommes à l'étranger. Également, je sais que le cours des obligations de la province de Québec est très élevé.

Par conséquent le grand facteur qui risque d'influer sur la valeur du dollar canadien serait un déplacement massif des mouvements de capitaux. Jusqu'à maintenant, rien ne laisse supposer la moindre difficulté quant à la capacité de l'Hydro Québec ou du gouvernement de cette province d'emprunter à des termes avantageux sur les marchés internationaux des capitaux. Je dirais qu'il n'y a pas de problème de ce côté-là pour l'instant.

Le sénateur Godfrey: Le sénateur Thériault a parlé des compensations moyennes de 1972 à 1980. Récemment, le Comité a reçu du ministère de l'Expansion économique et régionale un document dont nous avons été privés depuis quelques années. Je me souviens d'un passage selon lequel, de 1961 à 1976, les compensations moyennes, en dollars réels, dans les provinces de l'Atlantique a doublé au cours de cette période. Puis nous avons entendu les dernières déclarations du Premier ministre sur l'amélioration de la situation de l'ensemble de la population comparativement à celle qui existait il y a dix ans. Vos chiffres indiquent qu'en huit ans nous n'avons connu qu'une augmentation de 8 p. 100. Par conséquent, avons-nous connu une hausse de 42 p. 100 au cours des deux années qui ont immédiatement précédé ces huit dernières? Comment ces chiffres concordent-ils?

M. Slater: Il s'agit de taux annuels. Ce qu'il faut considérer ce sont les salaires réels par employé. Je ne peux le calculer comme cela, mais un taux de 3.3 p. 100 par année...

Le président: Je suis navré de vous interrompre, mais où avez-vous obtenu ces 8 p. 100?

Le sénateur Godfrey: Je tiens compte du salaire réel par employé en 1971, qui était de \$6 694, et en 1980, de \$7 234. Je soustrais l'un de l'autre et constate une différence de \$540. Ces \$540 représente 8 p. 100 de \$6 994. C'est aussi simple que cela.

M. Slater: Les chiffres ne mentent pas.

Si pour une période de trois ans, le salaire réel annuel moyen augmentait de 3.3 p. 100, il y aurait une majoration de 10 p.

[Text]

10 per cent. If there were five years during which it would be going down at 3/10ths of one per cent, one would have to knock off about 1½ points. So, it is correct that for that period of time, 1972 running through to 1980, 8 per cent is right.

Let me speak to this, because I think it is a serious matter. First of all, it is quite clear that the decade of the sixties and on into the early 1970s, was a period in which real output, real productivity and real wages went up rapidly. They went up rapidly not only because of the increase in our own productivity, but because by the end of that period the prices that we were getting for things which we sold in the world had gone up a fair bit more than the prices of things which we had bought. So, we were gaining in what economists call the "terms of Trade II".

The second point is that this was also a period during which, because of the taxes and transfer changes, the income of people went up quite rapidly, too. What happened in the 1970s is that life became different. We do not know how big a wrench there is in the system, but the latter half of the 1970s, not only in this country but in most industrial countries, showed up as a period of slower growth in productivity and slower growth in real wages.

If one were to use Germany as an example and take the period when Germany absorbed the two sets of increases in energy prices in the world, one would find that the two had negative increases in real wages during that period of time. As you know, Germany is a country that makes big news about how well it is doing.

The question for us is this; is that period of slow and in fact negative increases in real wages a temporary aberration, or is it some combination of more enduring forces in play, as well as some temporary things?

We believe that there is something enduring about it—that is, on the basis of existing policies, existing investment programs, existing innovation programs, and so forth, that, in fact, we could have ahead of us in this decade a slower growth period as a trend than we had in that earlier period.

We cannot prove that completely. We just displayed all of the evidence that took cognizance of that.

If that is so, the first question is whether there are things we can do to make it better, and we believe that there are investments, innovation programs, energy developments, and so forth, which can, in fact, make things better in Canada. Secondly, however well we make them, it does not make any sense for us to form our expectation or run our policies as if we had a 2½ per cent per annum growth in productivity in the economy if in fact we have a 1½ per cent per annum growth in productivity in our economy. That does not do anybody any good. All it does is gives us a bigger pie to divide up, and we just end up in more trouble.

[Traduction]

100. Si s'écoulait une période de cinq ans au cours de laquelle les salaires diminuaient au rythme de 3/10^e de 1 p. 100, il faudrait défalquer environ 1½ point, c'est donc juste pour cette période, c'est-à-dire de 1972 à 1980. Ce taux de 8 p. 100 est exact.

Permettez que j'aborde cette question parce qu'elle me semble importante. D'abord et avant tout, il est très clair que pendant les années 60 et encore au début des années 70 nous avons connu une période où la productivité réelle et les salaires réels ont augmenté très rapidement. Il en a été ainsi non seulement en raison des augmentations de notre propre productivité, mais parce qu'à la fin de cette période les prix que nous parvenions à imposer pour les choses que nous vendions sur le marché mondial avaient augmenté bien davantage que les prix des articles que nous devons nous procurer. Ainsi nous obtenions ce que les économistes appellent les «termes de l'échange II».

Second aspect, ce fut aussi une période au cours de laquelle, en raison des changements de la situation fiscale et des paiements de transfert, le revenu de la population a aussi augmenté très rapidement. Puis au cours des années 70, tout a changé. Il doit bien y avoir un étau qui s'est resserré dans le système, mais au cours de la dernière moitié des années 70, non seulement ici, mais dans la plupart des pays industrialisés, la productivité de même que les salaires réels ont connu une croissance bien plus lente.

Prenons l'exemple de l'Allemagne qui à une certaine époque, a absorbé deux augmentations mondiales des prix de l'énergie et vous constaterez que les deux ont enregistré des augmentations négatives de salaires réels pendant ce temps. Comme vous le savez, les Allemands ne cessent de se vanter du fait que tout va pour le mieux chez eux..

Voici la question que nous devons nous poser: cette période d'augmentation lente, et en fait négative, des salaires réels est-elle une aberration temporaire, ou une combinaison de facteurs durables et temporaires?

Nous y voyons un certain élément de durabilité, à savoir, qu'en se fondant sur les politiques existantes, les programmes d'investissement actuels, les programmes d'innovation et ainsi de suite, nous pouvons prévoir, pour la décennie en cours, une période où la tendance sera vers une croissance plus lente que nous n'avons connue plus tôt.

Mais nous ne pouvons pas le prouver complètement. Nous n'avons fait que compiler toutes les preuves qui en tenaient compte.

Si c'est le cas, la première question consiste donc à déterminer si nous pouvons faire quelque chose pour améliorer la situation. Et d'après nous il y a des investissements, des programmes d'innovation et des projets d'expansion de l'énergie et ainsi de suite qui peuvent contribuer à améliorer la situation au Canada. Deuxièmement, de quelque façon que nous les formulions, il ne serait pas raisonnable de fonder nos attentes ou d'orienter nos politiques comme si la croissance annuelle de la productivité de notre économie se chiffrait à 2,5 p. 100 si elle ne s'élève, dans les faits, qu'à 1,5 p. 100. Cela ne donne rien à personne. Nous ne nous retrouverions qu'avec un

[Text]

So, we do not view those low numbers with any sense of comfort, and we certainly do not view them either as being inevitable. We believe that there are things that can be done.

Responding to Senator Thériault's question I tried to indicate that we put some emphasis on that in our view of policy goals. I guess we are not so overwhelmed, or do not think that the country is so overwhelmed, with the inflation goals that the country would be prepared to put up with another five years of extremely slow growth for the sake of getting inflation down by a particular route. There are other routes that can be pursued. I think that is the heart of the matter.

Senator Godfrey: You said that for 1976 to 1980 it was minus .3 per cent. Has there been any difference in the trends? Why are people thinking about wage controls? Do we have to consider this if we have had a steady small decrease in real wages during the past five years?

Dr. Slater: The wage control issue or other measures which people are talking about are really based upon the proposition that despite slow growth in real productivity, people are trying to get, in every walk of life, increases in real incomes that are more than the system can generate. That shows up in housing prices, rents, wages and salaries. This, that and the other thing are going up rather rapidly. This shows up with higher inflation. I think that is what is worrying people.

Senator Godfrey: The figures you gave us show that, as far as compensation is concerned, that has not been a hindrance, therefore, it cannot be blamed.

Dr. Slater: No.

Senator Godfrey: It is part of the reason.

Dr. Slater: I think it is quite wrong to blame labour or labour movements. They are part of the game in these matters, like a lot of the rest of us. People have expectations that prices will go up 10 per cent a year and they try to get 12 per cent rates of increase in their wages, and so forth. What happens is that they get the 12 per cent increase in their wages but it turns out that the prices go up by 13 or 14 per cent. So, what they thought was going to be an improvement in their real position turns out to be an illusion.

Senator Godfrey: From the figures you have given us I get a different impression from that created by what the Prime Minister said to us a few days ago when he banded about this 50 per cent figure.

Dr. Preston: To put this into perspective, between 1961 and 1973 there were only three years during which Canada grew in real terms at a figure less than 5 per cent, and that was in 1961 when it grew at 2.8 per cent; in 1970 it grew at 2.5 per cent; and in 1967 it grew at 2.3 per cent.

Dr. Slater: That is the whole economy.

[Traduction]

plus gros budget à répartir ce qui n'entraînerait que plus de problèmes.

Nous ne sommes pas satisfaits des chiffres aussi bas, mais nous ne les considérons pas non plus comme inévitables. Nous croyons qu'il existe des moyens d'améliorer la situation.

Dans ma réponse à la question du sénateur Thériault, j'ai insisté sur le fait que nous mettions l'accent sur ces considérations au moment d'élaborer les objectifs de nos politiques. Il ne faudrait pas croire que nous sommes obsédés à tel point pour l'inflation, ou que le pays le soit, que nous soyions disposés à endurer encore cinq ans de croissance extrêmement lent pour essayer de réduire l'inflation par un moyen bien précis. Il existe des solutions de rechange. C'est la clef de la question.

Le sénateur Godfrey: Vous avez dit que pour la période de 1976 à 1980, il s'agissait de moins 0.3 p. 100. Les tendances ont-elles changé? Pourquoi le public songe-t-il au contrôle des salaires? Faut-il envisager cela en dépit du fait que nous avons enregistré une faible diminution constante des salaires réels au cours des cinq dernières années?

M. Slater: La question du contrôle des salaires ou d'autres mesures dont le public parle actuellement se fonde essentiellement sur la théorie qu'en dépit d'une faible croissance de productivité réelle, tout le monde essaie d'obtenir des augmentations du revenu réel supérieures à ce que le système est capable de produire. Ceci se reflète dans le prix du logement, les loyers et les salaires et tous ces autres éléments qui enregistrent des augmentations plutôt rapides. Ceci a comme répercussion un taux d'inflation plus élevé. Je pense que c'est ce qui inquiète la population.

Le sénateur Godfrey: Les chiffres que vous nous avez cités montrent que, en ce qui concerne la rémunération, cela n'a pas été un obstacle et que par conséquent, on ne peut l'accuser d'en être responsable.

M. Slater: Non.

Le sénateur Godfrey: C'est une partie de la raison.

M. Slater: Je pense qu'il est injuste d'en attribuer la cause aux syndicats. Ils ne constituent qu'un élément de la situation, comme la majorité d'entre nous. La population s'attend à une augmentation des prix de 10 p. 100 par année et elle essaie par conséquent d'obtenir une augmentation salariale de 12 p. 100. Mais ayant obtenu cette augmentation de 12 p. 100, on se rend compte que les prix ont augmenté de 13 ou 14 p. 100. Par conséquent, ce qui était perçu comme une amélioration ne s'avère être qu'une illusion.

Le sénateur Godfrey: Les chiffres que vous nous avez signalés me donnent une impression complètement différente de ce que le Premier Ministre nous a dit il y a quelques jours lorsqu'il a parlé de 50 p. 100.

M. Preston: Il faut remettre les choses sous leur vrai jour. Entre 1961 et 1973, il n'y a eu que trois ans où le Canada a enregistré une croissance réelle de moins de 5 p. 100 et c'était en 1961, 2,8 p. 100, en 1970, 2,5 p. 100 et en 1976, 2,3 p. 100.

M. Slater: Il s'agit de l'ensemble de l'économie.

[Text]

Dr. Preston: Yes. The remaining figures are 6.8 per cent, 5.2 per cent, 6.7 per cent and 6.7 per cent. These are real increases. These are not small.

Senator Hicks: But they are not based on current dollars?

Dr. Slater: No, they are based on real dollars.

Dr. Preston: In 1971 it was 6.9 per cent; in 1972 it was 6.1 per cent; in 1973 it was 7.5 per cent. Out of 13 years, only three years did it grow less than 5 per cent. Between 1974 and 1980 there was only one year during which it grew at more than 5 per cent. Most of the time it was growing at rates of 3.6 per cent, 2.2 per cent, 2.4 per cent, 2.5 per cent and 2.7 per cent. So, we are talking about a growth rate that used to be somewhere in the neighbourhood of 5 per cent to 6 per cent, which now is in the neighbourhood of 2.5 per cent to 3 per cent in real terms.

Senator Godfrey: You talked about the Bank of Canada thinking that the economy is more fully employed than you, possibly, do. From the notes we were given I see that some have argued that the cure for inflation can be found on the demand side of the economy. I am a little confused about where the economy is so fully employed when I read about automobile factories and various other economic indicators. What part does a shortage of goods play? Is there some worry of a shortage of goods?

Dr. Slater: I do not know if I can give you a good answer to that question. The indicator, above all other indicators, which is a suggestion that the economy is fairly fully employed, is the unemployment rate. The economic profession, which seems to revise its views as it goes along, has a notion that there is a rate of unemployment below which the economy starts getting more rapid inflation. So if you could stay at or below that rate, your inflation would stay fixed or fall. The view of many people is that the rate of unemployment at which we start getting into accelerating inflation is still fairly high, and we have got down into a relatively low rate of inflation in relation to that.

The view I would take on that is that the unemployment rate itself is not a very clear indicator of the state of the economy or the state of unemployment. You have to dig into the underlying participation rate and things of that sort. I think you need to look much more carefully. With respect to plant use, I think that the rates of plant utilization are not all that high generally in the economy now. You would have a very hard time making arguments that there are shortages of steel, cement, lumber or any of those sorts of thing. It is partly because of this that we have the view that, unfortunately, inflation experience is a more complex phenomenon. It is a most complex mixture of external forces and internal supply forces, things that have been institutionalized in our economy, a lot of adjustments that are built into the economy and things of that sort. For that reason, we feel that monetary policy, however important—and it is important—by itself is not the only way to go at dealing with the inflation productivity problem.

[Traduction]

M. Preston: Oui. Les autres chiffres sont 6,8 p. 100, 5,2 p. 100, 6,7 p. 100 et 6,7 p. 100. Ce sont des augmentations réelles qui sont loin d'être minimales.

Le sénateur Hicks: Mais il ne s'agit pas de dollars courants?

M. Slater: Non, de dollars réels.

M. Preston: En 1971, il s'agissait de 6,9 p. 100; en 1972, de 6,1 p. 100; en 1973, de 7,5 p. 100. Pendant ces 13 années, il n'y a eu que trois années où le Canada a enregistré une croissance inférieure à 5 p. 100. De 1974 à 1980, il n'y eut qu'une seule année au cours de laquelle la croissance était inférieure à 5 p. 100. La plupart du temps, il s'agissait de 3,6 p. 100, 2,2 p. 100, 2,4 p. 100, 2,5 p. 100 et 2,7 p. 100. Nous parlons donc d'un taux de croissance qui se situait aux alentours de 5 à 6 p. 100 et qui se situe maintenant entre 2,5 et 3 p. 100 en termes réels.

Le sénateur Godfrey: Vous avez mentionné que la Banque du Canada est d'avis que l'économie fonctionne à un rythme plus accéléré que vous ne le croyez. D'après les notes que nous avons reçues, je constate que certains ont prétendu que le remède à l'inflation pouvait se trouver du côté de la demande de l'économie. Je suis un peu perplexe en entendant parler d'une économie en pleine activité lorsque je regarde les usines automobile et divers autres indicateurs économiques. Quel rôle une pénurie de biens joue-t-elle? Y a-t-il lieu de s'inquiéter d'une pénurie de biens?

M. Slater: Je ne sais pas si je suis en mesure de vous donner une réponse satisfaisante à cette question. L'indicateur le plus révélateur quant à la santé de l'économie est le taux de chômage. Les économistes, qui semblent continuellement changer d'opinion sont d'avis que lorsque le taux de chômage est inférieur à un niveau donné, l'inflation accélère et s'il se maintient ou tombe en dessous de ce niveau, le taux d'inflation se stabilisera ou baissera. Nombre de personnes croient que le taux de chômage qui cause l'accélération de l'inflation est toujours assez élevé. Nous avons actuellement un taux d'inflation relativement peu élevé par rapport à celui du chômage.

Je suis d'avis que le taux de chômage en soi n'est pas un indicateur très révélateur de l'état de l'économie ou de la situation dans le secteur de l'emploi. Il faut étudier le taux de participation de base et des choses de ce genre. Je crois qu'il faut étudier la situation beaucoup plus attentivement. Quant aux taux d'utilisation des usines, je ne crois pas qu'ils soient tellement élevés dans le contexte économique actuel. Vous auriez beaucoup de mal à soutenir qu'il y a des pénuries d'acier, de ciment, de bois de construction ou de produits de ce genre. C'est en partie pour cette raison que nous sommes d'avis que, malheureusement, la situation inflationniste est un phénomène plus complexe. C'est un mélange complexe de facteurs externes et de facteurs internes ayant trait à l'offre, de choses institutionnalisées dans notre économie, d'un bon nombre d'ajustements qui y ont été apportés et ainsi de suite. Pour cette raison, nous croyons qu'une politique monétaire, si importante soit-elle—et elle est importante—n'est pas la seule mesure à prendre et pas le seul moyen de s'attaquer au problème de la productivité et de l'inflation.

[Text]

Senator Balfour: Could I ask one supplementary question to that put by Senator Godfrey? Dr. Slater, perhaps I did not correctly interpret your response. Do you agree or disagree with the Prime Minister's statement that in 1980 the average Canadian wage-earner was in relative terms 50 per cent better off than he was in 1970?

Dr. Slater: Dr. Preston, do you have any figures on that?

Dr. Preston: I can read you numbers from Statistics Canada.

Dr. Slater: Do you have a cost-of-dollar figure?

Dr. Preston: In 1971 the real wage was \$6,469. In 1980 it was \$7,234. In 1975 the real wage was \$7,355 and in 1980 it was \$7,234 so it has dropped since 1975. In nominal terms, that is, if you do not adjust for inflation, it was \$6,470 in 1971 and \$15,234, so you get a 50-per-cent increase or a 100-per-cent increase, and more than 100-per-cent increase if you do not account for inflation. If you account for inflation, you are only getting an increase of \$600 over \$6,000 which is—

Dr. Slater: Fifty per cent sounds high for a decade in real terms.

Senator Hicks: Eleven or twelve per cent.

Senator Godfrey: Five times too high.

Senator Balfour: Do you agree or disagree?

Dr. Slater: It is not a question of disagreeing but of which numbers are being used, and what the comparison is, and so on. There might be a number of possibilities. These are the Statistics Canada numbers. They are the ones in the National Accounts. They get the real output measured the way it has been counted and employment measured the way it is counted, and those are the numbers.

Senator Hicks: May I direct Dr. Slater's attention to his table number 8? This seems to be potentially the most disappointing table of any of the ones he has shown. From 1961 to 1975 our merchandise exports constituted an average of about five per cent of the world exports. In the last five years that five per cent has dropped to 3.9. Primary exports dropped from an average of 6.5 to 4.5 in the last years. I suppose that is a good thing if we are not exporting any more than our share of primary products. It would be a good thing if it were offset by an increase in our merchandise and manufactured exports. Finally, in our manufactured exports, the drop in the same period—I have averaged the first three five-year periods—was from 4.1 to 3.5 per cent, despite the devaluation of the Canadian dollar and all the other factors which some of us thought, naively, might actually improve our relative position if not our absolute position in the export markets of the world.

Dr. Slater: Senator Hicks, I will comment on two aspects of the question. First of all, in the middle seventies, 1974-75 running through to 1977-78, when our cost position and our

[Traduction]

Le sénateur Balfour: Pourrais-je poser une autre question qui se rattache un peu à celle du sénateur Godfrey? Monsieur Slater, peut-être n'ai-je pas bien compris votre réponse. Êtes-vous d'accord ou non avec la déclaration du Premier ministre voulant qu'en 1980, la situation du salarié canadien moyen en termes relatifs, s'est améliorée de 50 p. 100 par comparaison à celle dans laquelle il se trouvait en 1970?

M. Slater: Monsieur Preston, pouvez-vous nous donner des chiffres à cet égard?

M. Preston: Je peux vous donner des chiffres de Statistique Canada.

M. Slater: Avez-vous des chiffres en dollars réels?

M. Preston: En 1971, le salaire réel était de \$6,469. En 1980, \$7,234. En 1975, \$7,355, et en 1980 \$7,234; il a donc baissé depuis 1975. En termes nominaux, c'est-à-dire si vous n'ajustez pas les chiffres en fonction de l'inflation, on obtient \$6,470 pour 1971 et \$15,234 pour 1980, ce qui revient à une augmentation de 50 p. 100 ou une augmentation 100 p. 100, et plus de 100 p. 100 si vous ne tenez pas compte de l'inflation. Si vous tenez compte de l'inflation, vous n'obtenez qu'une augmentation de \$600 sur \$6,000 ce qui représente—

M. Slater: Cinquante pour cent en dix ans semble élevé en termes réels.

Le sénateur Hicks: Onze ou douze pour cent.

Le sénateur Godfrey: Cinq fois trop élevé.

Le sénateur Balfour: Êtes-vous d'accord ou non?

M. Slater: Il ne s'agit pas de savoir si je suis en désaccord avec cela, mais plutôt d'établir la source des chiffres, le type de comparaison dont on se sert, et ainsi de suite. Il pourrait y avoir un certain nombre de possibilités. Il s'agit ici de chiffres fournis par Statistique Canada. Ils sont dans les comptes nationaux. Ils représentent la production réelle et le taux de chômage. Ce sont ces chiffres qu'on nous a donnés.

Le sénateur Hicks: Puis-je attirer l'attention de M. Slater sur son tableau numéro 8? Cela me semble être peut-être le tableau le plus décevant de tous ceux qu'il nous a présentés. De 1961 à 1975, nos exportations de marchandises représentaient environ cinq pour cent des exportations mondiales. Au cours des cinq dernières années, ce taux est tombé à 3,9 p. 100. Les exportations primaires sont tombées de 6,5 à 4,5 p. 100 au cours des dernières années. Je suppose que c'est une bonne chose si nous n'exportons pas plus que notre part des produits primaires. Il s'agissait d'une bonne chose si on pouvait compenser cette perte par une augmentation de nos exportations de produits fabriqués. Finalement, la baisse de nos exportations de produits fabriqués, pour cette même période—j'ai établi une moyenne des trois premières périodes de cinq ans—est de 4,1 à 3,5 p. 100, en dépit de la dévaluation du dollar canadien et de tous les autres facteurs qui, selon les calculs plutôt naïfs de certains d'entre nous, auraient pu effectivement améliorer notre position relative, sinon absolue, sur le marché mondial des exportations.

M. Slater: Sénateur Hicks, j'aimerais apporter des commentaires sur deux aspects de cette question. Tout d'abord, au milieu des années 70, de 1974-1975 à 1977-1978, notre posi-

[Text]

exchange rate position got so far out of whack, we became really big losers. It really did bite into our position. My impression is that things are in the process of improving, but it takes a long time to rebuild a position. My understanding is that our exports have been doing a fair bit better in the last couple of years, and you will recall that in balance-of-payment terms, whereas we actually had a deficit on trade account, only until a couple of years ago have we moved into a substantial surplus on goods trade account. One of the key questions for us is whether that turnabout in the most recent years is going to keep up its momentum or not.

Senator Hicks: That was going to be my second question. You said you had some fears that some of the other trends in our economy might not be so short-term and might indicate a medium- or a long-term trend, and you feel more optimistic about this.

Dr. Slater: I feel a bit more optimistic about this, but it is a tough world out there, and whether we will, in fact, attain the export potentials or not remains to be seen and depends a great deal on our effort. There are a number of encouraging signs, not only in primary industries, but also in a number of manufacturing industries.

Senator Charbonneau: Dr. Slater, earlier you mentioned that the rating of the Province of Quebec's bonds are still very high and they have no problem. As you know, they have recently had very high deficits, and on top of that, they are now having the caisse de dépôt investing in government bonds at lower rates of interest. Therefore, the demands for bonds outside the province will be lower plus, of course, the fact that Hydro Québec, as you know, upon government instructions, will commence paying dividends to the government. How would you say, in the medium term, that will affect the Province of Quebec or even the Hydro Québec bond ratings?

Dr. Slater: First of all, I will deal with the Hydro Quebec situation. I think that Hydro Quebec, if you blend in its various sources of power, still has both relatively cheap power and the potential power to be developed is still relatively cheap, let us say, by contrast with the northeastern United States rates. Therefore there is a fair bit of opportunity yet for hydro investment in Quebec that would have good rates of return. My impression is that in all of our hydro utilities in this country hydro has generally been underpriced. My impression is that the new tax on profits of Hydro Québec is something that can be absorbed. That is to say, it is certainly not, at this stage, sufficiently high to worsen the credit rating of Hydro Québec. Whether the Government of Quebec will be content to leave the tax there or not, I do not know. That remains to be seen.

With respect to the general credit of the province, I am no great expert. My impression is that as a medium term goal that province will have to cut down its deficits as a percentage of the gross provincial product and they will have to be more

[Traduction]

tion au point de vue coûts et du taux de change est devenue si mauvaise que nous sommes vraiment devenus de gros perdants. J'ai l'impression que les choses s'améliorent, mais cela prend beaucoup de temps avant qu'on puisse récupérer une position qu'on a perdue. Si j'ai bien compris, nos exportations sont meilleures depuis les deux dernières années, pour ce qui est de la balance des paiements, alors que nous avions de fait un déficit au compte des opérations commerciales; ce n'est que depuis deux ans que nous avons un excédent important au titre du commerce des marchandises. Une des questions essentielles est de savoir si ce revirement au cours des dernières années se prolongera.

Le sénateur Hicks: C'était la deuxième question que je voulais poser. Vous avez dit que vous craigniez que certaines des autres tendances de notre économie ne soient peut-être pas caractérisées par des effets à court terme, et pourraient avoir un impact à moyen ou à long terme, et vous êtes plus optimiste à ce sujet.

M. Slater: Je suis un peu plus optimiste à ce sujet, mais la situation est fort complexe, et il n'est pas certain que nous pourrions réaliser nos possibilités dans le secteur des exportations; cela dépend dans une forte mesure de nos efforts. Il y a un certain nombre de signes encourageants, non seulement dans les industries primaires mais également dans un certain nombre d'industries de fabrication.

Le sénateur Charbonneau: Monsieur Slater, un peu plus tôt vous avez dit que les obligations de la province de Québec sont très cotées et ne connaissent aucun problème. Comme vous le savez, la province a récemment enregistré des déficits très élevés, et de plus, la Caisse de dépôt investit maintenant dans des obligations du gouvernement à des taux d'intérêt moins élevés. Ainsi, la demande pour des obligations à l'extérieur de la province baissera; de plus, l'Hydro Québec, comme vous le savez, après avoir reçu des instructions du gouvernement, devra commencer à lui payer des dividendes. À moyen terme, quelles répercussions cela aura-t-il selon vous, sur la province de Québec ou même sur les obligations de l'Hydro Québec?

M. Slater: Je parlerai tout d'abord, de la situation de l'Hydro Québec. Je crois que si vous rassemblez ses diverses sources d'énergie, cette société offre de l'énergie à un prix relativement économique et dispose de réserves d'énergie dont l'exploitation future sera aussi relativement économique, par comparaison aux taux qu'on retrouve dans le nord-est des États-Unis. Par conséquent, les investissements consentis au Québec dans le domaine hydro-électrique ont de bonnes chances d'être encore rentables. À mon avis, la valeur de l'énergie hydro-électrique a été sous-estimée dans ce pays malgré tous nos investissements dans ce domaine. Je crois que la nouvelle taxe sur les profits d'Hydro Québec est tolérable, c'est-à-dire qu'elle n'est pas suffisamment élevée, du moins pour le moment, pour faire baisser la cote de solvabilité d'Hydro Québec. J'ignore toutefois si le gouvernement du Québec se contentera de cette taxe. Cela demeure à voir.

Je ne suis pas un grand spécialiste de la solvabilité générale de la province. À mon avis, la province devra, à moyen terme, réduire son déficit en tant que pourcentage du produit provincial brut et devra se montrer plus prudente tant au plan des

[Text]

careful on the expenditure side and will have to face the tax side. I do not know on what timetable they will do that, but their position seems to be one that could not be left to lie indefinitely. That is about as much as I know about that situation. I believe the province values very highly its credit rating, its ability to borrow on the European market, the New York market, and so on, and I would think they would be very much concerned with maintaining their position.

As to the Caisse de dépôt, I guess that is a case where the province could not quite resist getting a little nice cheap secure credit that they did not have to go to the market for, despite the fact that the Quebec pension plan system had a much more market oriented investment program than the Canada Pension Plan. They could not quite resist. Even so, the Caisse de dépôt is still a very much more market return oriented pension plan than is the Canada Pension Plan.

Dr. Cornell: I think that is right. I have only seen some of the newspaper reports on this. I think it would be unfortunate if the Government of Quebec were to go back and do what many of the other provinces have in fact been doing since the inception of the Canada Pension Plan. Many people did think that the Caisse de dépôt was an example that the rest should follow because it was so much more market oriented.

Dr. Slater: Mr. Parizeau will probably refuse to see me the next time.

Senator Charbonneau: It is not a tax on hydro, by the way. They call it a dividend.

Dr. Slater: I know.

Senator Charbonneau: On the subject of inflation, I am sorry I missed the first part of the discussion. I was attending another meeting. This point may have been touched upon. Dr. Slater, you mentioned earlier, in one of your remarks, that monetary measures—decreed, to use the expression of the Bank of Canada—constituted only one of several measures that should be taken to reduce inflation. I think you mentioned the government's deficit, and so on. Would you have any idea of what has developed since your report? Can you suggest any other measures that should be taken to tackle inflation, which is rising each month? I know the question is a bit of a curve. I know that you could talk all day on it.

Dr. Slater: Like the Los Angeles Dodgers and the Mexican pitcher, it's screwball. One of the serious questions for us is whether we should not really adjust for energy prices more quickly, take our punishment and get the experience behind us, rather than have it drag out for another five, six or seven years. It would be a very courageous policy. There is no question that a lot of people could get hurt, but it would be possible to take care of those who are most vulnerable—to ease the shock for them.

One of the things that has impressed me is that those countries which really had a more severe energy price adjustment than we have, such as Germany and Japan, and who went through it much more quickly and absorbed it in the

[Traduction]

dépenses qu'au plan des impôts. J'ignore quel programme le gouvernement s'est fixé, mais je ne crois pas que la situation puisse demeurer indéfiniment telle qu'elle est maintenant. C'est à peu près tout ce que je sais à ce sujet. Je crois que la province attache une grande importance à sa cote de solvabilité et à sa capacité d'emprunter sur le marché européen et sur le marché new-yorkais et je crois que le gouvernement est soucieux de ne pas modifier la situation à cet égard.

En ce qui touche la Caisse de dépôt, je crois que la province n'a pu résister à la tentation d'obtenir du crédit à bon marché même si le Régime des rentes du Québec s'est doté d'un programme d'investissement davantage axé sur le marché que le Régime de pensions du Canada. Il leur a été impossible de laisser passer l'occasion. La Caisse de dépôt est tout de même un régime de pensions davantage axé sur les profits du marché que le Régime de pensions du Canada.

M. Cornell: Je crois que vous avez raison. Je n'ai lu que quelques-uns des comptes rendus publiés à ce sujet dans les journaux. Je crois qu'il serait malheureux que le gouvernement du Québec fasse marche arrière et fasse comme beaucoup d'autres provinces l'ont fait depuis la création du Régime de pensions du Canada. Nombre de personnes ont cru que la Caisse de dépôt était un exemple que les autres provinces devraient suivre parce que ce système est davantage axé sur le marché.

M. Slater: M. Parizeau refusera probablement de me rencontrer à l'avenir.

Le sénateur Charbonneau: Soit dit en passant, il ne s'agit pas d'une taxe sur l'électricité. On l'appelle un dividende.

M. Slater: Je sais.

Le sénateur Charbonneau: Je m'excuse d'avoir manqué ce qui a été dit au sujet de l'inflation. J'assistais à une autre réunion. Vous avez peut-être déjà abordé ce point. Monsieur Slater, vous avez souligné plus tôt que les mesures monétaires qui ont été décrétées, pour reprendre l'expression de la Banque du Canada, n'était que l'un des moyens auxquels on pouvait avoir recours pour réduire l'inflation. Je crois que vous avez fait allusion au déficit du gouvernement. Savez-vous ce qui a été proposé depuis le dépôt de votre rapport? Pourriez-vous nous proposer des mesures qui nous permettraient de résorber l'inflation qui augmente chaque mois? Je sais que la question est assez difficile et que vous pourriez discourir toute la journée à ce sujet.

M. Slater: C'est en effet une question très épineuse. Nous devrions, entre autres, nous poser la question suivante: ne vaudrait-il pas mieux ajuster plus rapidement les prix de l'énergie, avaler la pilule et passer à autre chose plutôt que de retarder l'échéance encore cinq, six ou sept ans. Ce serait une mesure très courageuse. Il est indubitable que beaucoup de personnes seraient touchées, mais il serait possible d'aider les plus défavorisés.

Ce qui m'impressionne beaucoup est que les pays comme l'Allemagne et le Japon qui ont dû s'adapter de façon beaucoup plus abrupte et rapide que nous à la hausse du prix de l'énergie et qui ont souffert par conséquent d'une baisse sensi-

[Text]

form of very significant slow-downs in real income compared with anything they had in the preceding decade, have that behind them now. There is no indication whatsoever that taking a long enough run of years they have come out of the whole thing with a worse growth situation than we have. The second thing is that as you look at business income and investment in this country, the inflation has given false indications of what the state of business income is and, other things being equal, has led to a significant increase in business taxation. As it has turned out, the variety of incentive measures—some of them gimmicky and some of them not gimmicky—have, in a kind of overall way, offset to some extent the effect of inflation on business income and business income taxation.

That is a kind of happenstance. I think there is a lot to be said for looking more directly at taxation of business income in a period of inflation and seeing if the business income and the business investment could be given a better kind of framework for looking ahead in the next few years.

In the United States, in Mr. Reagan's policy there are two or three aspects. One is with respect to business income. They have gone to a much shortened depreciation life for tax purposes, a major change on the business income side—or they are going that way. Those lives now have not much relationship to the real economic life of assets. They are very much related to trying to preserve business income in an inflationary period.

There is a lot to be said for us to look at our business taxation to see if we could not have a less gimmicky kind of arrangement, something that would be a better encouragement to investment, which I am convinced, if not the whole story, is a significant factor in improving our growth in the medium term. My colleague, Dr. Preston, refers to this as old fashioned supply side economics, but I think there is something in that for us. With regard to housing and mortgage interest rates, we have one of those peculiar statistical schemes whereby higher interest rates feed their way into our CPI for housing very, very slowly. On the other hand, the American interest rate feeds its way in very fast. We probably have ahead of us, given the way we construct our housing index, the CPI, quarters and quarters, measured in years, of increases in housing costs in our CPI index just absorbing the increase in interest rates which is already there. Perhaps we should look at this and say, "Look, that is kind of stupid. Let us get a housing index which, in a more timely way, reflects what is going on, face up to that, understand it and get a sense of reality about those things." None of those things is easy, but I do not believe that fooling ourselves about our situation and what our statistics tell us is going to do us any good.

Senator Charbonneau: I would like to raise another hypothetical question. When you mention that these rates are feeding on themselves, for example in the housing industry—as I am sure happens in other industries but is perhaps not as flagrant—what does the Council feel if some measures were to be taken to lower interest rates unilaterally, either overall or only in certain industries? In other words, what does the

[Traduction]

ble de leur revenu réel ont maintenant résolu leur problème. Rien ne permet de croire qu'ils s'en sont plus mal tirés que nous. Deuxièmement, l'inflation donne une idée fausse du revenu et des investissements des entreprises dans ce pays, et compte tenu de tous les facteurs pertinents, a entraîné une augmentation importante des impôts sur les entreprises. En définitive, l'ensemble des mesures incitatives, certaines très complexes et d'autres moins, ont, dans leur ensemble, compensé, dans une certaine mesure, l'effet de l'inflation sur le revenu tiré d'une entreprise et sur l'impôt à l'égard du revenu tiré d'une entreprise.

C'est un fait acquis. Je crois qu'il conviendrait de s'intéresser de plus près, en période d'inflation, à l'imposition du revenu tiré d'une entreprise et de se demander s'il ne vaudrait pas mieux favoriser les investissements dans les entreprises afin de leur permettre d'envisager l'avenir avec un certain optimisme.

La politique de M. Reagan aux États-Unis comporte deux ou trois volets. L'un porte sur le revenu tiré d'une entreprise. On a abrégé de beaucoup la période d'amortissement à des fins fiscales, ce qui constitue un changement important. La durée d'amortissement n'a maintenant pas beaucoup de rapport avec la vie réelle des biens. Ces mesures visent plutôt à protéger, en période d'inflation, le revenu tiré d'une entreprise.

On pourrait soutenir qu'on devrait simplifier le système d'imposition des entreprises afin de favoriser les investissements, ce qui, j'en suis convaincu contribuerait grandement à moyen terme à relancer l'économie. Mon collègue a fait allusion à cette question en mentionnant la théorie traditionnelle de l'offre, mais je crois qu'on aurait intérêt à y songer. Pour ce qui est du logement et des taux hypothécaires, nous nous retrouvons dans une drôle de situation statistique, car les hausses de taux d'intérêt se font très lentement sentir dans l'IPC du logement. Par contre, aux États-Unis, la réaction est très rapide. Nous aurons probablement, compte tenu de notre méthode de calcul de l'indice du logement, l'IPC, par trimestre et par année, des augmentations de coût du logement dans notre indice des prix à la consommation qui absorbera après coup l'augmentation des taux d'intérêt que nous connaissons déjà. Il conviendrait peut-être de se défaire de cet indice bizarre et d'en établir un qui tiendrait compte plus ponctuellement de la situation, un indice qui refléterait plus fidèlement la réalité. Ce ne serait pas facile à faire, mais je ne crois pas que nous puissions tirer profit des illusions que nous nous faisons en nous fiant à ce genre de statistiques.

Le sénateur Charbonneau: J'aurais une autre question hypothétique à poser. Vous dites que ces taux s'entretiennent l'un l'autre, notamment dans l'industrie du logement—et je suis convaincu que la même chose se produit dans les autres industries, mais de façon moins évidente. Que penserait le Conseil d'un abaissement unilatéral des taux d'intérêt, que ce soit pour l'ensemble de l'économie ou dans certains secteurs

[Text]

Council feel about not necessarily following the United States? I realize that the value of the dollar would go down, at least temporarily, but has a study been made in this regard by the Council? Have you any ideas on this?

There are some theorists—private ones, anyway—who says perhaps we should move the interest rates down no matter what the United States does. There will be an outflow of funds, the dollar will go down, but that may only be temporary and the money will start to flow back into investments. They could be cheap investments and perhaps we would be selling our resources at cheap prices, but wouldn't the dollar eventually come back up and perhaps at least the rental housing industry would be back on the track? Has the Council given any thought to or made any study of this idea? I know that the Bank of Canada seems to be completely against it, but they consider the monetary situation more than anything else.

Dr. Slater: We have done many analyses, many simulations of that sort. I will ask Dr. Preston to speak to that. I might say, before he does, that one of the problems is that there are some loose ends in the expectational end of the spectrum in this area. If we play the interest rate game fairly severely but do not adjust our fiscal policy—in effect just try to widen substantially the gap between our own and American interest rates—we not only can stimulate certain spending and certain speculation, but we can change the exchange rate that feeds back into the CPI. The indexation in wage contracts and so on will be driven off of it and that feeds around the system again. It is a tough game to play and come out net ahead.

The Chairman: Is it an impossible game to play? This is the governor's argument; once you start it you cannot stop it. Does your simulation show that there is any correlation between a drop in the exchange value of the Canadian dollar in American terms and a reduction in interest rates that could be sustained for any degree of time and in fact show that it would be a viable policy?

Dr. Preston: We have done some analysis in this area. In general, we find that if we were to run a disparity between U.S. and Canadian interest rates for along period of time, the value of the dollar would find a lower level and stay there.

We have also done analyses that indicate that, if you not only keep disparity between U.S. and Canadian interest rates but introduce other policies at the same time, that disparity disappears. For instance, thinking off the top of my head, you could reduce interest rates, increase personal taxation a little bit and decrease business taxation a little bit. The increase of personal taxation would stem the flow of imports slightly, the decrease in business taxation would give the system a little lift and the interest rates would plane off the top of the thing. The net effect might be a situation where you would not have more than a percentage point variation in the kind of things that you do not like to see happen.

[Traduction]

seulement? Autrement dit, le Conseil pense-t-il que nous devons nécessairement suivre les taux d'intérêt américains? Je sais que la valeur du dollar tomberait, au moins temporairement, mais le Conseil a-t-il fait une étude à ce sujet? Que pensez-vous de cela?

Certains théoriciens du secteur privé maintiennent qu'il faudrait peut-être baisser les taux d'intérêt sans tenir compte de la situation aux États-Unis. Nous connaîtrions des sorties de capitaux, la valeur du dollar baisserait, mais cela pourrait être temporaire et les capitaux commenceraient à revenir sous forme d'investissements. Ces investissements pourraient être peu coûteux et nous aurions peut-être à vendre nos ressources à vil prix, mais n'est-il pas vrai que la valeur du dollar finirait par remonter et peut-être qu'au moins, l'industrie du logement reprendrait de la vigueur? Le Conseil a-t-il étudié cette idée? Je sais que la Banque du Canada semble s'y opposer fermement, mais celle-ci tient compte avant tout de la situation monétaire.

M. Slater: Nous avons fait de nombreuses analyses, de nombreuses simulations à ce sujet. Je demanderai à M. Preston de vous en parler. Toutefois, avant de lui céder la parole, je voudrais dire qu'un des problèmes à ce sujet, c'est qu'il demeure certaines incertitudes. Si nous limitons dans une certaine mesure les taux d'intérêt, sans rajuster notre politique fiscale, si, en réalité nous essayons d'élargir l'écart entre les taux d'intérêt canadien et américain, nous pouvons stimuler non seulement certaines dépenses et certaines spéculations, mais également modifier le taux de change, ce qui aura des effets sur l'indice des prix à la consommation. L'indexation des salaires et le reste suivra et tout cela se répercutera encore dans l'indice. «C'est très difficile de jouer ce jeu-là et d'en sortir gagnant.

Le président: Est-ce un jeu impossible à jouer? Le gouverneur de la Banque maintient qu'on ne peut arrêter la machine une fois qu'elle est lancée. Votre simulation indique-t-elle un rapport entre une baisse de la valeur du dollar canadien et une réduction des taux d'intérêt qui pourrait être maintenue pendant un certain temps; en clair, votre simulation indique-t-elle que cette politique serait viable?

M. Preston: Nous avons fait certaines analyses dans ce domaine. En gros, nous avons établi qu'un écart prolongé entre les taux d'intérêt canadien et américains ferait baisser la valeur du dollar.

Nous avons également fait des analyses qui indiquent que, si tout en maintenant un écart entre le taux d'intérêt canadien et américain, vous adoptez d'autres politiques, vous faites disparaître l'écart. Par exemple, on pourrait réduire les taux d'intérêt, augmenter légèrement les impôts des particuliers et réduire légèrement les impôts des sociétés. L'augmentation des impôts des particuliers ralentirait légèrement les importations; la baisse des impôts des sociétés constituerait un léger stimulant économique et les taux d'intérêt ne varieraient pas tellement. En réalité, on pourrait obtenir une situation où il n'y aurait pas plus d'un point de pourcentage d'écart.

[Text]

The Chairman: Before you brought that aspect up, though, would you have any figures on what your models show before you do the equalization, just a reduction in the interest rate, the differential?

Dr. Preston: These models probably always give correct direction but biased magnitudes. The kinds of magnitudes that we get, in talking about reducing Canadian rates by, for example, 300 basis points, which is three percentage points—if they are at 16 points, keep them at 13 points—we are talking about variations in the exchange rate over a year that might be anywhere between two and a half and four cents. Therefore, it would mean that the Canadian dollar would level off somewhere.

The Chairman: Is that differential or gross reduction?

Dr. Preston: From 85 down to 82—

The Chairman: No, I am talking about reduction in the interest rates.

Dr. Preston: I am talking about percentage points.

The Chairman: Are you talking about the differential or are you talking about a gross reduction in the interest rate?

Dr. Preston: I am talking about a scenario, for example, where you hold the U.S. rates constant and reduce Canadian rates by three percentage points, so in effect it is the differential.

We have also run simulations which show that in the very long run, meaning the five to ten year interval, if you were to make mistakes on energy supply-demand balance and had to import a lot more oil than you might want to import, you can get variations in the exchange rate which are much bigger than those which occur when you alter the U.S.-Canadian interest rate differentials. There we are talking about 10 cent differentials because the trade balance goes to pot, not because of short-term capital movements as a result of widening or narrowing a differential in domestic rates as between foreign rates, but because you are forced year after year to import thousands of gallons of oil that you have no other way of obtaining. That is a worse problem to be involved with.

Senator Charbonneau: In your projection did you leave foreign investment on the same level as it is now or did you project it by reducing the 3 per cent, although the money would be flowing out and more investments would be coming in?

Dr. Preston: In running those simulations when we changed the U.S.-Canadian interest rate differential, there are some capital flows that automatically transpire as a result of this differential taking place. I have not looked closely at the net effect of capital flows, but certainly knowing the properties of the kinds of tools that we use to do this kind of analysis, there probably would be long-term capital outflows and a lot of short-term movements. The official settlements balance, or the need for the government to essentially gain a lot of credit abroad, might be as it was in the 1968 period.

[Traduction]

Le président: Avant d'entrer dans ce sujet, avez-vous les chiffres de vos modèles indiquant ce que ferait une réduction du taux d'intérêt avant l'égalisation, savez-vous quelle serait la différence?

M. Preston: En règle générale, ces modèles sont justes dans les tendances mais pas dans les ordres de grandeur. Lorsque nous parlons de réduire les taux canadiens de, disons, 300 points ce qui représente trois points de pourcentage, si le taux est à 16 points, nous le ramenons à 13 points, nous obtenons des variations du taux de change, sur un an, de 2.5 à 4 c. Par conséquent, cela signifie que le dollar canadien se stabiliserait.

Le président: Est-ce là la différence ou la réduction brute?

M. Preston: De 85 à 82—

Le président: Non, je parle de la réduction des taux d'intérêt.

M. Preston: Je parle des points de pourcentage.

Le président: Parlez-vous de la différence ou d'une réduction brute du taux d'intérêt?

M. Preston: Je fais référence à un scénario où le taux américain se maintiendrait et où le taux canadien serait réduit de trois points; en fait, je parle de la différence.

Nous avons également fait des simulations qui indiquent qu'à très long terme, c'est-à-dire sur cinq ou dix ans, si nous nous trompons dans l'équilibre de l'offre et de la demande d'énergie et que nous devons importer beaucoup plus de pétrole que prévu, les variations du taux de change seront beaucoup plus fortes que celles produites par une modification de l'écart entre les taux d'intérêt canadien et américain. Nous parlons ici d'une différence de 10c., car la balance commerciale est fichue, non à cause des mouvements de capitaux à court terme qui résultent des variations de la différence dans les taux intérieurs et étrangers, mais bien parce que vous devez tous les ans importer des milliers de gallons de pétrole pour lesquels il n'existe pas d'autre source d'approvisionnement. La situation est plus grave.

Le sénateur Charbonneau: Dans votre projection, avez-vous maintenu les investissements étrangers à leur niveau actuel ou avez-vous tenu compte de la réduction de 3 p. 100, même si les capitaux sortaient du pays et plus d'investissements y revenaient?

M. Preston: Dans ces simulations où nous avons fait varier l'écart entre les taux d'intérêt canadien et américain, il y a toujours des mouvements de capitaux qui découlent de ces changements d'écart. Je ne me suis pas penché sur la question précise des répercussions des mouvements de capitaux, mais connaissant bien les caractéristiques des instruments que nous utilisons pour ce genre d'analyse, il y aurait probablement des sorties à long terme de capitaux et énormément de mouvements à court terme. L'équilibre des règlements officiels, ou la nécessité, pour le gouvernement, d'avoir énormément de crédit à l'étranger, pourrait être pareil à ce qu'il était en 1968.

[Text]

Senator Charbonneau: I simply wish we had five hours in which to discuss this.

Senator Thériault: You talked about a 3 per cent reduction and we are looking at interest rates under which the borrower pays of 20 per cent, which would make 17 per cent. Have you done a simulation in which, for example, the Bank of Canada would say that the bank rate was going to be 12 per cent? I am not terribly enthused about the concept of a reduction of 3 per cent in the rate of interest considering what that rate is at today. It would perhaps mean something if the rate of interest were 10 per cent. Have you done some calculations of an effective low interest rate with, say, a 12 per cent inflation rate and a 12 per cent interest rate?

Dr. Preston: You mean a rate which would make the real rate of interest zero?

Senator Thériault: One or 2 per cent.

Dr. Preston: We have done some simulations which bring the rate of interest to a little bit above the inflation rate, maintaining our real rate of return of about 1.5 per cent which is consistent with productivity levels. The net effect there is what you might call a percentage of this 3-per-cent scenario I have talked about.

Senator Thériault: So you are talking about 9 per cent—the devaluation of 9 cents on a dollar.

Dr. Preston: Not nine cents.

Senator Thériault: You have talked about 3 per cent and 12 per cent so, if the same percentage would apply, you would get close to eight or nine cents devaluation.

Dr. Preston: If Canadian interest rates came down to 10 per cent or below 10 per cent, maintaining an 8 percentage point differential between New York prime rate and Canadian prime rate, undoubtedly, there would be a large impact on the dollar.

However, I think the question that is interesting is the one Dr. Slater posed an hour ago and that is: Can we slice the peaks and the troughs off Canadian rates so as to maintain a differential between inflation and interest rates that truly reflect the real rate of return that the system should be given? If you look at the real rate of return, the prime rate in Canada, the inflation rate is about 5 per cent which is 12.5 per cent versus 18 per cent.

Senator Charbonneau: You are not in business. We pay more than that.

Senator Roblin: One thing which is pretty clear with economics is that it is an uncertain science and there is a variety of tradeoffs which one has to keep in mind when talking about it. Sometimes I lose track of them all. However, I must say that we seem to be zeroing in, at this stage of our discussion, on the two features of present anti-inflation policy. The first one is the almost complete reliance on monetary policy to help bring inflation down in Canada; and the second one is to tie monetarism in with gradualism. I think both of these concepts have been knocked about in the course of our discussion this afternoon.

[Traduction]

Le sénateur Charbonneau: J'aimerais que nous ayons cinq heures pour discuter de tout cela.

Le sénateur Thériault: Vous parlez d'une réduction de l'ordre de 3 p. 100 alors que les taux d'intérêt sont à l'heure actuelle de 20 p. cent. Nous aurions donc un taux de 17 p. cent. Avez-vous fait une simulation en prenant comme hypothèse, par exemple, que la Banque du Canada décrète que le taux bancaire serait de 12 p. cent? Une réduction de 3 p. cent, au taux d'intérêt actuel, ne me semble pas si intéressante. Elle le serait si le taux était de 10 p. cent. Avez-vous fait certains calculs sur un taux d'intérêt réellement bas, disons un taux d'intérêt de 12 p. cent dans une situation d'inflation de 12 p. cent?

M. Preston: Les taux d'intérêt seraient donc nuls.

Le sénateur Thériault: Un ou deux pour cent.

M. Preston: Nous avons fait certaines simulations qui ramènent le taux d'intérêt à un niveau légèrement supérieur au taux d'inflation, pour maintenir notre taux réel de rendement à environ 1.5 p. 100, ce qui correspond au taux de productivité. Il en résulterait ce que nous pouvons appeler un pourcentage de ce scénario des 3 p. 100 dont j'ai déjà parlé.

Le sénateur Thériault: Ainsi, vous pensez à 9 p. 100—une dévaluation de 9 c. du dollar.

M. Preston: Non, pas 9 c.

Le sénateur Thériault: Vous avez parlé de 3 p. 100 et de 12 p. 100, par conséquent, si les mêmes pourcentages sont appliqués, nous obtiendrions une dévaluation de 8 ou 9 c.

M. Preston: Si les taux d'intérêt canadiens étaient amenés à 10 p. 100 ou à moins de 10 p. 100. Si nous maintenions une différence de 8 points de pourcentage entre le taux de base de New-York et le taux de base au Canada, il ne fait pas de doute que le dollar s'en ressentirait certainement.

Par ailleurs, je crois que la question intéressante est celle que M. Slater a posée il y a une heure: pouvons nous aplanir les pointes et les creux des taux canadiens de façon à maintenant une différence entre l'inflation et les taux d'intérêt, une différence qui corresponde réellement au taux de rendement de l'économie? Si nous regardons le taux réel de rendement, le taux de base au Canada, le taux d'inflation est d'environ 5 p. 100, ce qui représente 12,5 p. 100 par rapport à 18 p. 100.

Le sénateur Charbonneau: On voit que vous n'êtes pas dans les affaires. Nous payons beaucoup plus que cela.

Le sénateur Roblin: En sciences économiques, les incertitudes pisonnent; il ya une multitude de facteurs dont il faut tenir compte simultanément. Il arrive parfois que je m'y perde. Toutefois, je dois dire que nous semblons en arriver, à ce point-ci de notre discussion, aux deux caractéristiques de la politique actuelle de lutte contre l'inflation. La première caractéristique est qu'on semble se fier énormément à la politique monétaire pour lutter contre l'inflation au Canada; la deuxième, c'est que nous lions la théorie du monétarisme à la politique de diminution progressive. Nous avons fait allusion à ces notions cet après-midi.

[Text]

This leads me to think that we could well be considering that our present anti-inflation policy is really not coming up with the results that we hoped for. The last time Governor Bouey was here, he made it clear that he had some doubts as to whether gradualism was any good.

Particularly with reference to other policies pursued elsewhere with respect to the price of oil, we see clearly that gradualism is a staring illusion. I do not think I am putting words in the mouth of any of our witnesses, but I think there may be some weight in that point of view. If you think that gradualism is no good or excessive reliance on monetary policy is no good, or at least, not adequate in itself, then we have to feel around to find what else we might do in connection with this matter. I believe the information given to us about the effect of a three point spread in interest rates in respect of the value of our currency is very important. As the witness has said, it is a *cetera pares* which means, other things being equal. Of course, they never are.

One of the things which has always struck me with respect to the concern about the value of our dollar is to think that short-term measures such as interest rate manipulation is really sufficient for us to hang our hats on. If we are going to pay out one and a half billion dollars to buy Petrofina, obviously that is going to have some impact on the value of the dollar. If we are going to have a policy of discouraging inflows of foreign capital into Canada, that is going to have some influence on the value of the dollar. If we are going to pay foreigners, through the oil import compensation fund, good Canadian dollars that you could pay to Canadians, that is going to have some effect on our foreign exchange. Of course, I am expressing an individual view which is, obviously, not quite the standard government interpretation on these matters.

I want to know whether any calculation has been done by the Economic Council which brings together the significant factors that might play on the value of our dollar, apart from the interest rate itself. It seems to me that when you have a situation where capital is short in your own country and you have to go outside in respect of government requirements such as hydro, for example, and yet you have other policies which inhibit the flow of capital into the country, there must be some kind of impact on the value of the dollar.

My question boils down to this: What other evidence have we got, if any, about the influences on the value of the Canadian dollar apart from the interest rate policies?

Dr. Slater: When one moves out into things like purchasing the control of assets held by foreigners and the financing of that, to some extent one is moving out into relatively uncharted waters.

Senator Roblin: It may be a one-time only situation.

Dr. Slater: It may be. Let me say one or two things about the balance of payments and then perhaps Peter can pick the matter up.

We do look at the balance of payments as a regular part of our mandate, and during our work we have moved out to try

[Traduction]

Cela m'amène à dire que nous pourrions bien penser que notre politique actuelle de lutte contre l'inflation n'a pas les résultats escomptés. La dernière fois que le Gouverneur Bouey est venu témoigner, il a bien dit qu'il avait ses doutes quant aux avantages de la politique de diminution progressive.

Notamment en ce qui a trait aux autres politiques étrangères se rapportant au prix du pétrole, nous voyons bien que la politique de diminution progressive n'est qu'une illusion. Je ne veux pas prêter des opinions aux témoins, mais je crois que ce point de vue mérite qu'on s'y attache. Si vous croyez que les rapistements graduels ne valent rien, ou que de trop s'en remettre à la politique monétaire n'est pas bon, ou du moins pas tant à fait suffisant en soi, il faut alors chercher d'autres solutions. L'information qui nous a été donnée concernant les effets d'une pause en trois étapes des taux d'intérêt par rapport à la valeur de notre dollar est très importante. Comme le témoin l'a dit, il faut que toutes choses soient égales par ailleurs. Mais ce n'est évidemment jamais le cas.

L'une des choses qui m'a toujours frappé au sujet de la valeur de notre dollar, c'est qu'on puisse penser que des mesures à court terme comme la manipulation des taux d'intérêt puissent vraiment suffire à régler les problèmes. Si nous voulons dépenser \$1.5 milliard pour l'achat de Petrofina, cela va évidemment avoir une certaine incidence sur la valeur du dollar. Si nous voulons appliquer une politique visant à décourager les entrées de capitaux étrangers au Canada, la valeur du dollar va aussi s'en ressentir. Si nous voulons payer les étrangers à même le fonds d'indemnisation pour les importations de pétrole, avec de bons dollars canadiens qui pourraient être versés aux Canadiens, cela va avoir un certain effet sur le marché des changes. Évidemment, j'exprime-là un point de vue personnel qui ne correspond pas tout à fait à l'optique normale, du gouvernement en cette matière.

Je voudrais savoir si le Conseil économique a fait des calculs réunissant, à part les taux d'intérêt, les facteurs importants susceptibles d'influer sur la valeur de notre dollars. Il me semble que, lorsque vous êtes à court de capitaux dans votre propre pays et que vous devez vous adresser à l'étranger pour satisfaire les besoins du gouvernement en ce qui concerne l'hydro électricité, par exemple, et que vous appliquez, par contre, d'autres politiques visant à empêcher l'entrée de capitaux au pays, il me semble que cela doit avoir une certaine incidence sur la valeur du dollar.

Ma question revient à ceci: outre les politiques concernant les taux d'intérêt, quels sont les autres éléments, le cas échéant, qui influent sur la valeur du dollar canadien?

M. Slater: Quand on s'aventure dans des questions comme l'achat du contrôle des actifs détenu par des étrangers et le financement de cette opération, on navigue en quelque sorte dans des eaux relativement peu connues.

Le sénateur Roblin: C'est peut-être une situation unique.

M. Slater: C'est possible. Permettez-moi de faire quelques remarques au sujet de la balance des paiements, après quoi Peter pourra peut-être enchaîner.

Nous ne considérons pas la balance des paiements comme un élément essentiel de notre mandat et, dans l'exercice de nos

[Text]

and get the feel of the shape of things, not only five years ahead, but in the second half of this decade. We are not kidding ourselves that that is an accurate prediction exercise, but it does help to get the feel of the shape of the thing.

I think that the energy balance is well worth looking at in its own right as distinct from the other elements of the Canadian balance. As you know, senator, this country, for a number of years, and in recent years, had been a net energy exporter with more electricity, gas, uranium and so on going out than net oil and coal being imported. One of the things that has very much concerned us is the growth of demand of the use of various forms of energy and various supply developments in terms of the possible shape of things ahead.

We have concluded that it is certainly possible, if we are prepared to make a significant investment in energy development in the first five or six years of the decade, to be, if we so choose, a net energy exporter.

Senator Roblin: You are talking about oil?

Dr. Slater: With oil we can either choose to be a modest importer or, in the extreme, we can be a zero net oil importer by 1990 or the early part of the decade if we are prepared to make a big investment. We have examined the energy balance.

As Ross Preston has indicated, if we do not implement the right energy policy we could have a deficit on the energy balance which is quite large, amounting to billions of dollars a year.

The second thing is that we have taken the view that for our trade in goods and services the essence of maintaining a surplus on trade account is remaining competitive, so that is a matter of the balance of inflation and exchange rate behaviour viewed as a medium-term proposition. We do not see ourselves in a weak position now. There is no need for us to get into a weak position on that account.

Thirdly, it has been our view that some net capital influence in this country, mere simple financing, Hydro financing and so on, is still a norm. It does not have to be all that high as a percentage of GNP, but that is a quite normal and sensible thing to happen. There is no evidence of Canada abusing its use of that credit.

When we move beyond that into, in a sense, buying out ownership and control of other assets, I guess the question is: Are we going to pay for that in real terms as we go along, in which case we really have to have more saving than even we have talked about for a real investment program, or are we going to borrow the money to pay for the foreigners who repatriate, and then, is that a good deal or not? Dr. Cornell, do you have anything to add to that?

Dr. Cornell: Senator Roblin, I would say the type of thing you are talking about is undoubtedly most important when it

[Traduction]

fonctions, nous avons essayé de voir comment les choses vont se dérouler, non pas ces cinq prochaines années, mais dans la seconde partie de la présente décennie. Nous savons qu'il ne s'agit pas d'un exercice prévisionnel, exact mais cela nous aide à voir ce qui s'en vient.

Je pense que le bilan énergétique vaut bien la peine d'être étudié en tant que tel, distinctement des autres éléments de la balance commerciale canadienne. Comme vous le savez, sénateur, depuis un certain nombre d'années et ces dernières années en particulier, le Canada était un exportateur net d'énergie, ce qui signifie qu'il exportait plus d'électricité, de gaz, d'uranium et ainsi de suite qu'il n'importait de pétrole et de charbon. L'une des choses qui nous a beaucoup préoccupé, c'est l'accroissement de la demande relative à l'utilisation de diverses formes d'énergie et divers projets de développement des approvisionnements pour l'avenir.

Nous en sommes arrivés à la conclusion qu'il est sûrement possible, si nous sommes prêts à consentir des investissements substantiels dans le développement énergétique dans les cinq ou six premières années de la décennie, de devenir, si nous le voulons, un exportateur net d'énergie.

Le sénateur Roblin: Vous parlez du pétrole?

M. Slater: Pour le pétrole, nous pouvons choisir d'être soit un importateur modéré ou, dans le cas extrême, de ramener nos importations nettes de pétrole à zéro d'ici 1990 ou le début de la décennie, si nous sommes prêts à dépenser beaucoup. Nous avons étudié le bilan énergétique.

Comme Ross Preston l'a mentionné, si nous ne mettons pas en œuvre la bonne politique énergétique, nous pourrions enregistrer un assez gros déficit qui se chiffrerait en milliards de dollars par année.

En deuxième lieu, nous avons adopté comme point de vue que, dans nos échanges de biens et services, le maintien d'un bilan excédentaire est essentiel à notre compétitivité, ce qui revient à une question d'équilibre de l'inflation et du comportement du taux de change, comme solution de compromis. Nous ne sommes pas en difficulté maintenant et il n'y a pas lieu de se placer dans une situation de faiblesse sur ce plan-là.

Troisièmement, nous croyons qu'un certain afflux net de capitaux au pays, de simples opérations financières, le financement des sociétés hydro-électriques et ainsi de suite constituent toujours la norme. Il est inutile que cela représente un fort pourcentage du PNB, mais c'est assez normal et logique que cela se produise. Rien ne semble indiquer que le Canada abuse de son crédit sur ce plan.

Quand nous allons plus loin que cela, par exemple dans la prise en main et le contrôle d'autres actifs, la question qui se pose est la suivante: allons-nous assumer ces dépenses en termes réels au fur et à mesure et, dans ce cas, nos économies devront être beaucoup plus substantielles que nous l'avons envisagé pour un programme réel d'investissement, ou allons-nous emprunter les fonds pour étatiser des sociétés étrangères, et puis, est-ce une bonne affaire ou non? Monsieur Cornell, avez-vous quelque chose à ajouter?

M. Cornell: Sénateur Roblin, ce dont vous parlez est assurément très important lorsque vient le temps d'établir le taux de

[Text]

comes to settling or arriving at level of exchange rates. Over the long period, of course, you are talking about trade balances and service balances. For a long time we had a deficit on service or non-merchandise transactions which tended to push the foreign exchange value of the Canadian dollar down and then it starts to bounce around, depending on what happens to our trade balance or, even more so, depending on what happens to long-term capital. Here my background is going to tell on me but I have a lot of sympathy with the Bank of Canada because there is a difference between the level of the exchange rate and the management of the exchange market. The Bank, of course, cannot afford to let the exchange market get out of hand. From that point of view, they have to move slowly, if they move at all. In other words, they can develop disorderly market conditions which then will be in the economist's term, disequilibrium.

Senator Roblin: So I do not know where I am.

Dr. Slater: I think you are at this point, senator, that in terms of the fundamentals of Canadian trade positions, service account, competitiveness and use of foreign capital on the average, it is not appropriate to describe the Canadian balance of payments as a source of fundamental weakness or a source of fundamental difficulty at this stage. There are always things we can do which will put us into that position, and our energy policy and our interest policy are two that are critical.

Clearly, the amount and financing of energy company repatriation is a whole separate game which has to be tackled in its own right. It is a new game. Beyond this—and I think this is the point Dr. Cornell is making—one of the things that every country has to remember is that foreign exchange markets depend so much on attitudes and confidence, and a country, even though its fundamentals are pretty good, can get itself into absolutely dreadful positions and run into billions of dollars in a matter of a few months. We cannot assume that we are immune to that risk. I think we can say, though, that Canada with its reserve position in the International Monetary Fund, its position in relation to Euro-markets, and its position in relation to lines of credit without a central bank and so on, fortunately, has a great deal of depth to its ability to cope with a panic sort of run one way or the other, and that is worth quite a lot.

Senator Roblin: I think we have to be pretty stupid if we cannot work our way out of these things. The point I would like to come back to is in this question of slicing off the tops and bottoms of the interest fluctuation in the United States, and the possibility perhaps of a three-per-cent figure to be kept in mind, relating that to the declining value of the dollar, and then bringing that factor into the increase in the rate of inflation. What is the trade-off?

Dr. Slater: I think Dr. Preston should speak to that.

[Traduction]

change. En longue période, évidemment, vous parlez de balance des échanges commerciaux et des services. Nous avons enregistré pendant longtemps un déficit dans le domaine des services ou celui des transactions ne faisant intervenir aucun bien, et cela a eu tendance à rabaisser la valeur du dollar canadien sur le marché des changes, valeur qui se met à fluctuer selon notre balance commerciale ou encore bien plus selon ce qui arrive aux capitaux placés à long terme. Ici, mes antécédents vont probablement me trahir, mais j'ai beaucoup de sympathie pour la Banque du Canada, car il existe une différence entre le niveau du taux de change et la gestion du marché des changes. La Banque ne peut évidemment pas se permettre de perdre le contrôle du marché des changes. De ce point de vue, il faut avancer lentement, voire pas du tout. En d'autres mots, la Banque peut provoquer l'instabilité du marché, ce qui se traduit selon les termes des économistes, par un déséquilibre.

Le sénateur Roblin: Je ne sais pas où j'en suis.

M. Slater: Je pense que vous en étiez à parler des éléments fondamentaux de la politique commerciale canadienne, du compte des services, de la concurrence et de l'utilisation de capitaux étrangers. Il n'est pas opportun de décrire la balance des paiements du Canada comme une source fondamentale de faiblesse ou de difficultés à ce stade-ci. On peut toujours faire des choses qui nous mettrons en difficulté; notre politique énergétique et celle des taux d'intérêts sont très importantes à cet égard.

Il est clair que le degré d'étatisation des sociétés d'exploitation des ressources énergétiques et le financement de cette opération est une question totalement distincte qui doit être abordée séparément. C'est une toute autre affaire. A part cela—et je pense que c'est là que veut en venir M. Cornell—l'une des choses que chaque pays doit se rappeler, c'est que les marchés de changes sont tellement influencés par les attitudes et la confiance à l'égard d'un pays, que même si les principes fondamentaux de ce dernier sont bien fondés, il peut se retrouver dans des situations vraiment terribles et faire face à des déficits de milliards de dollars en l'espace de quelques mois. Nous ne pouvons prétendre être à l'abri de cela. Je pense que nous pouvons dire, cependant, qu'avec ses réserves dans le fonds monétaire international et compte tenu de sa position par rapport aux marchés européens et sur le plan des lignes de crédit sans l'intervention d'une banque centrale et ainsi de suite, le Canada a heureusement beaucoup de ressources pour se tirer d'affaire dans l'éventualité où la situation tournerait soudainement dans un sens ou dans l'autre; tout cela est précieux.

Le sénateur Roblin: Il faudrait vraiment être stupide pour ne pas arriver à s'en sortir. Je voudrais revenir à la suppression des valeurs extrêmes dans la fluctuation des taux d'intérêt aux États-Unis et à la possibilité, que nous devons garder à l'esprit, d'une dévaluation du dollar de l'ordre de 3 p. 100, après quoi nous pourrions tenir compte de ce facteur dans l'augmentation de l'inflation. Quel est le compromis?

M. Slater: C'est M. Preston qui devrait répondre à cette question.

[Text]

Dr. Preston: Do not have the exact numbers at my fingertips. I can only re-state what I said before. All other things being equal, maintenance of differential, that is currently different from what we have now between U.S. and Canadian interest rates, would eventually mean a lower dollar, and that would eventually mean a little more inflation in Canada by right of the past route that occurs in this situation.

Senator Roblin: I take it that the impossibility of countervailing measures might minimize that?

Dr. Slater: Though it is probably not a popular thing to say, it is always possible for a country to use its exchange reserves to some extent in this part of this game. There is nothing to stop Canada acquiring some additional exchange resources which it plays into the game a bit. Again, a country which engages in massive dirty floats and is unstable and unpredictable is not acceptable, but all of the major currency countries of the world—Germany, Switzerland and Japan—have been interveners in their exchange markets in the last two years in quite large amounts.

Senator Roblin: Do we not do that?

Dr. Slater: We do that, too, but we are no different from others in that respect. It is an additional element that is available to monetary authorities as a factor. In answering Senator Thériault's earlier question, I said that I believed that in almost every dimension of policy there is a modicum of choice open to Canada. It is not huge in any one area, and we cannot abuse it, but we do have things that can be done that are of more than marginal significance.

Senator Roblin: My sense of what occurred today is that monetary policy, by itself, has a pretty sticky time doing the job. What would the witness say would be the three things we should be doing besides allowing the Governor to run the monetary policy?

Dr. Slater: Number one, get energy policy straightened out in the country; number two, have a reasonable view of where one is going in fiscal policy terms—

Senator Roblin: By that you mean the balanced budget?

Dr. Slater: Moving in that direction, I believe, and that is not just federal government, but it takes in some provinces too. Number three, I would personally put a fair bit of emphasis on analyzing the structure of one's business taxation, its reasonableness—whether it is creating a climate that is favourable to investment. I think that is another very important element in Canadian policy at this time.

The Chairman: Dealing with your three points with respect to the energy policy, the abrupt kind of cure that you are proposing by bringing ourselves closer to world prices over a shorter time frame would have the short-term effect of increasing our prices and our rate of inflation. Its good effect would certainly not be over the medium term. In respect of reducing the deficit, in your seventh annual review, you had a chapter in which you said:

[Traduction]

M. Preston: Je n'ai pas les chiffres exacts en main. Je ne peux que répéter ce que j'ai déjà dit. Les choses étant ce qu'elles sont, le maintien d'une certaine différence, qui ne soit pas la différence qui existe maintenant entre les taux d'intérêt américains et canadiens, amènerait éventuellement une baisse du dollar et un taux d'inflation un peu plus élevé au Canada, si l'on considère ce qui s'est produit par le passé.

Le sénateur Roblin: Je suppose que l'impossibilité d'adopter des mesures compensatoires risquerait de minimiser les effets?

M. Slater: Même si l'affirmation suivante n'est probablement pas populaire, dans une telle affaire, un pays a toujours la possibilité de puiser dans ses réserves de devises, mais jusqu'à un certain point. Rien n'empêche le Canada d'acquérir des devises supplémentaires qu'il pourrait injecter prudemment. Une fois de plus, un pays qui procède à des flottements contrôlés massifs, qui est instable et imprévisible, cela n'est pas acceptable, mais tous les grands pays du monde comme l'Allemagne, la Suisse et le Japon, sont intervenus sur leurs marchés de devises au cours des deux dernières années à bien des reprises.

Le sénateur Roblin: N'est-ce pas ce que nous faisons?

M. Slater: Oui, mais nous ne sommes pas différents des autres, c'est-à-dire que les autorités monétaires disposent d'un élément supplémentaire. En réponse à une question précédente du sénateur Thériault, j'ai dit qu'à mon avis, dans presque chaque politique, le Canada se voit offrir un choix minimum. Rien de spectaculaire dans aucun domaine, et nous ne pouvons pas en abuser, mais nous disposons effectivement d'atouts que nous pouvons utiliser et qui revêtent une importance plus que marginale.

Le sénateur Roblin: Selon moi, ce qui se produit aujourd'hui, c'est que la politique monétaire, en soi, a beaucoup de mal à atteindre ses objectifs. D'après le témoin, quelles sont les trois mesures que nous devrions adopter, outre de permettre au gouverneur d'appliquer la politique monétaire?

M. Slater: Premièrement, appliquer la politique énergétique dans tout le pays; deuxièmement, adopter une politique fiscale raisonnable.

Le sénateur Roblin: Vous voulez dire un budget équilibré?

M. Slater: Oui, je crois, nous orienter dans cette direction, et cela ne vaut pas seulement pour le gouvernement fédéral, mais aussi pour certaines provinces. Troisièmement, je voudrais moi-même insister un peu sur l'examen que nous devrions faire de la structure de la fiscalité des entreprises: est-elle raisonnable? Engendre-t-elle un climat propice aux investissements? Je crois que c'est là un autre élément très important de la politique canadienne actuellement.

Le président: En ce qui a trait aux trois points, plus particulièrement concernant la politique énergétique, le remède draconien que vous proposez en suggérant de nous rapprocher de plus en plus des prix mondiaux dans un très court délai, aurait pour conséquence à court terme d'accroître nos prix et de même le taux d'inflation. Ses effets bénéfiques ne se feraient certainement pas sentir à moyen terme. En ce qui concerne la

[Text]

This chapter began by considering the question whether the government would be wise to reduce the federal deficit . . . Three courses of action were examined: reducing the deficit by unilateral federal action through tax increases; reducing the deficit by joint federal-provincial action required an increased federal share of oil and gas revenues; and leaving the deficit at the high level of the base case that exists in spite of strict assumptions about government expenditure growth.

In the first case—unilateral federal action—you state that it yields a very small reduction in inflation. In the second case, joint federal-provincial action—which brings in your first point about energy—you state:

This option, too, would restore some flexibility to future policy and would reduce inflation minimally.

The third case, of course, is the obverse, which is to leave the deficit the way it is. The third point is basically the supply side policy. The council has always taken the position that these are at best medium-term cures; they are not short-term cures for inflation. In fact, it seems to me that one of the problems the Americans are going to run into is that the supply side economists are going to find out that while supply measures do improve the efficiency of an economy and do have effect on inflation rates, it is a medium to long-term effect, not a short-term effect. I think they will get quite a shock if they believe that supply side economics will cure their problem.

If you take all three points, what you are saying is that none of them has a short-term effect on inflation. That brings you back to the fact that save for a deficit being monetized, monetary policy and the control of demand through monetary policy does become your main short-term policy tool, and there is no other short-term policy tool in the situation in which we find ourselves.

Senator Charbonneau: And it doesn't work.

The Chairman: Let me question whether it works. It is reported today that in the United Kingdom their inflation rate is down to 8 per cent. I know it has been conventional wisdom to argue that Mrs. Thatcher's policies do not work, but in fact they appear to be working.

Dr. Slater: Mr. Chairman, I would say this: You can bring inflation down by a tight monetary policy—that is perfectly clear—if you are prepared to be tight enough and do it for long enough. The question is, can you get something reasonably accomplished on inflation and pay lower prices in growth and unemployment, and so on, by a little different mix of monetary policy and other policies? That is the central question. It may very well have been, in the British situation, that

[Traduction]

réduction du déficit, vous signaliez ceci dans un chapitre de votre septième exposé annuel,

Au début du présent chapitre, nous nous sommes demandé s'il serait sage pour le gouvernement fédéral de réduire son déficit . . . Nous avons examiné trois voies possibles: la réduction du déficit par une décision fédérale unilatérale, conduisant à des augmentations d'impôt; la réduction de déficit pour une action concentrée, fédérale-provinciale, nécessitant une part fédérale accrue des recettes du pétrole et du gaz; et enfin, le maintien du déficit au niveau élevé ainsi que le montre le scénario de référence, malgré de fortes restrictions quant à la croissance des dépenses publiques.

Dans le premier cas, soit des mesures fédérales unilatérales, vous dites que leur adoption pourrait amener une très faible réduction de l'inflation. Dans le deuxième cas, des mesures communes fédérales-provinciales, qui ramènent votre premier élément à propos de l'énergie, vous dites:

Cette option redonnerait elle aussi une certaine souplesse à la politique de stabilisation dans les années à venir et elle réduirait, quoique de très peu, l'inflation.

Le troisième cas, bien sûr, est l'opposé, c'est-à-dire laisser le déficit tel qu'il est aujourd'hui. Fondamentalement, il s'agit d'une politique axée sur l'offre. Le Conseil a toujours été d'avis que ce sont là les meilleurs remèdes à moyen terme; ce ne sont pas des remèdes à court terme pour l'inflation. En fait, il me semble que l'un des problèmes auxquels les Américains devront faire face, c'est que les économistes qui prônent une action orientée vers l'offre vont se rendre compte que même si de telles mesures améliorent effectivement l'efficacité d'une économie et ont des conséquences sur les taux d'inflation, il s'agit là d'un remède à moyen et à long terme, non à court terme. Je pense qu'ils vont être assez surpris s'ils estiment que cette théorie va régler leur problème.

Si vous prenez les trois éléments, ce que vous dites, c'est que l'un d'entre eux n'a d'effet qu'à court terme sur l'inflation. Vous en êtes donc réduit à avouer que, sauf pour un déficit qui serait financé en augmentant la masse monétaire, la politique monétaire et le contrôle de la demande par l'entremise de la politique monétaire devient votre principal élément à court terme et il n'existe aucune autre politique à court terme pour le problème auquel vous faites face.

Le sénateur Charbonneau: Et ce n'est pas efficace.

Le président: Permettez-moi de vous demander si tel est le cas. On signale aujourd'hui qu'au Royaume-Uni, le taux d'inflation est descendu à 8 p. 100. Je sais qu'on dit depuis longtemps que les politiques de M^{me} Thatcher ne sont pas efficaces, mais en fait, il semble que cela ne soit pas vrai.

M. Slater: Monsieur le président, je tiens à vous dire ceci: il est possible de réduire l'inflation en adoptant une politique de resserrement du crédit, cela ne fait aucun doute, si vous êtes prêt à appliquer assez sévèrement la politique et ce pendant un bon moment. La question est donc la suivante: pouvez-vous de façon raisonnable juguler l'inflation et payer des prix moins élevés en ce qui a trait à la croissance et au chômage et ainsi de suite en adoptant une combinaison légèrement différentes

[Text]

only by giving that economy an incredible shock could you get it to respond at all. It may have been that Mrs. Thatcher's choice was the only choice that would have worked in the United Kingdom situation. The question is whether our economy is so unresponsive that a tight monetary policy is the only thing that we can use. The view we have been taking is that even monetary policy, in this economy, if you are going to use it to a moderate but firm degree, will only work over the medium term; that in fact the monetary policy we have is a policy of gradualism. If we are going to pursue a policy of gradualism, and monetary policy is going to be part of it, our proposition is that you really should look to some other things and get them working, that some of those policies can give us a better result in inflation, fiscal balance and growth than if we rely on a monetary policy alone. Also I find it very difficult to believe that the Canadian economy is so unresponsive that we have to resort to measures as extreme as those Mrs. Thatcher resorted to in Great Britain in order to accomplish anything.

The Chairman: What I am quoting is from your own annual review. In it you say that two of the courses of action suggested would have minimal effects on inflation. We have long been allies of the Council with respect to supply policies. Our alliance goes back 10 years; but I think we did agree, even 10 years ago, that they were medium to long-term policies.

Dr. Slater: There is no question about that.

The Chairman: I would say personally that I would be 100 per cent in favour of supply policies, of bringing our deficit under better control, and of solving the energy problem and the negotiation that is going on between Alberta and the federal government. But I cannot quite accept the idea that these options are really open to us at this particular time. I think gradualism in monetary policy probably has been rejected, because it is not the right policy. I think that all these things—the right policies, the ability to employ them gradually—were not employed early enough, before things got out of hand, and it just is not politically feasible any more for the governor of the bank to talk about gradualist monetary policy. He has to go at it in a much more vigorous way; otherwise he will lose the policy altogether. But it still seems to me, going back to what you were saying, that we should not kid ourselves that by reducing the deficit, or by successfully pursuing the negotiations between the federal government and Alberta, we can take the pressure off monetary policy. I really think that the tool we have available to us right at this moment, in the short to medium range, is monetary policy. The tools that we have for the medium and longer range are the other policies that you have talked about; but they are not going to do the job for us now. I think it can be misleading to say that monetary policy alone is not sufficient, and to give the impression that there are some other policies—that magically, if we

[Traduction]

de politiques monétaires et autres? C'est là le cœur de la question. Dans le cas de la Grande-Bretagne, il se peut très bien que le seul fait d'avoir donné à l'économie un choc incroyable lui ait permis de réagir. C'est peut-être aussi que le choix de M^{me} Thatcher était le seul qui pouvait fonctionner dans le cas du Royaume-Uni. La question est donc de savoir si notre économie est à ce point peu réceptive qu'une politique de resserrement du crédit soit notre seul recours. Ce que nous pensons, c'est que même la politique monétaire, dans notre économie, si vous l'appliquez de façon modérée mais fermement, ne fonctionnera qu'à moyen terme; en fait, la politique monétaire que nous adoptons est une politique progressive. Si nous devons aller dans ce sens, et la politique monétaire sera de la partie, nous proposons alors d'envisager certains autres éléments et de les faire fonctionner; nous croyons aussi que certaines de ces politiques peuvent avoir des conséquences plus positives sur l'inflation, l'équilibre budgétaire et la croissance mais, des conséquences meilleures que si nous nous en remettons à la seule politique monétaire. En outre, je trouve qu'il est très difficile de croire que l'économie canadienne est à ce point peu réceptive que nous devions recourir à des mesures extrêmes comme celles que M^{me} a adoptées en Grande-Bretagne pour arriver à quelque résultat.

Le président: Mais, toutes mes citations sont tirées de votre exposé annuel. Vous dites que les deux solutions proposées n'auraient que des effets minimes sur l'inflation. Nous sommes depuis longtemps les alliés du Conseil en ce qui a trait aux politiques axées sur l'offre. Nous le sommes depuis 10 ans; mais je crois que nous avions convenu, et cela même 10 ans auparavant, qu'il fallait qu'il y ait des politiques à moyen et à long termes.

M. Slater: Cela ne fait aucun doute.

Le président: Personnellement, je serais résolument en faveur de politiques axées sur l'offre; il faut exercer un meilleur contrôle sur notre déficit, résoudre le problème de l'énergie et faire aboutir les négociations qui se poursuivent entre l'Alberta et le gouvernement fédéral. Mais je ne puis croire que toutes ces possibilités nous sont réellement offertes à ce moment-ci. Je crois que l'approche progressive dans la politique monétaire a probablement été rejetée, et ce, non pas nécessairement parce qu'il ne s'agissait pas de la bonne marche à suivre. Toutes ces choses les bonnes politiques, l'aptitude à les employer progressivement n'ont pas été utilisées à temps, avant qu'on perde le contrôle, et il n'est tout simplement plus possible, sur le plan politique, que le gouverneur de la Banque parle de politique monétaire progressive. Il doit s'y attaquer avec beaucoup plus d'énergie; autrement, il perdra la politique complètement. Néanmoins, il me semble, pour en revenir à ce que vous disiez, que nous ne devrions pas nous abuser et aller croire qu'en réduisant le déficit ou en faisant aboutir les négociations entre le gouvernement fédéral et l'Alberta, nous diminuerions la pression que s'exerce sur la politique monétaire. Je crois réellement que l'outil dont nous disposons à l'heure actuelle, à court et à moyen termes, est la politique monétaire. Les outils que nous avons, à moyen et à long termes, sont les autres politiques dont vous avez parlé, mais elles ne nous sont d'aucune utilité pour le moment. Il peut être

[Text]

balance the budget, for example, our problems will be over. There are a lot of people who believe that: just balance the budget and the problems will disappear. But it isn't so.

Senator Roblin: Was there not a committee of the Senate 10 or 11 years ago that discussed the matter that we are now discussing?

The Chairman: It was this committee.

Senator Roblin: And did not the committee conclude that a monetary policy by itself was not enough, that a fiscal policy had to be added to the mix?

The Chairman: I think I can be more precise than that. We did think that a monetary policy was the most effective of the three levers. We felt that fiscal policy, if you were not monetizing the deficit, was of a longer term nature and more of a virtue in that direction.

Dr. Slater: I think, Mr. Chairman, I would say that we do have a gradualist monetary policy. We do not have a crunch monetary policy.

The Chairman: Do you not say now that it is getting fairly close to a crunch monetary policy?

Dr. Slater: You have a monetary policy which has a certain set of monetary targets. Those monetary targets, when being pursued, are quite clearly leaning against inflation. They are not accommodating inflation. But the availability of credit is not rigidly controlled by the monetary policy. There is a little elasticity all over the place. You can certainly get, in the course of a trend of monetary policy which I would describe as gradualist, periods when you get ripples around it, periods that are a bit crunchier and periods that are relatively easier. It is true that at the moment we have a conjuncture, if you like, of the trend in monetary policy which I would describe as gradualist and a set of short-term factors which are giving us the "blip" on the trend. I think it is possible—this is the thing which is very delicate about a monetary policy—that one can generate an old-fashioned financial crisis. That was the thing which, over history, distinguished those economic cycles which we got through without great trouble and those in which we encountered real breakdowns. I do not believe that the American financial system now is taking a risk, in terms of financial crisis, compared to what it was taking in the 1920s or the early part of the 1930s. I think it is very different today. Even in the thirties, in the worst circumstances, we managed to cope fairly well.

Senator Benidickson: Cope or function? The government managed to function but did it cope? It did not cope for a lot of people.

Dr. Slater: That is a fair distinction. I would think that eventually it got to the point where it became so conservative

[Traduction]

trompeur de dire que la politique monétaire seule n'est pas suffisante, et de donner l'impression qu'il existe quelque autre politique, et que par magie, si nous équilibrons le budget, par exemple, nos problèmes seront résolus. Il y a beaucoup de gens qui croient que du simple fait d'équilibrer le budget, les problèmes disparaîtront. Mais ce n'est pas le cas.

Le sénateur Roblin: N'y a-t-il pas eu un comité du Sénat, il y a 10 ou 11 ans de cela, qui a discuté de cette même question?

Le président: C'était ce comité-ci.

Le sénateur Roblin: Et le comité n'a-t-il pas conclu qu'une politique monétaire en elle-même n'était pas suffisante, qu'une politique fiscale devait y être associée.

Le président: Je crois que je puis être encore plus précis que cela. Nous avons pensé qu'une politique monétaire était la plus efficace des trois possibilités. Nous avons cru que la politique fiscale—à moins que le déficit ne soit compensé par un accroissement de la masse monétaire—portait davantage sur le long terme et était axer plus intéressante en ce sens-là.

M. Slater: Je crois, monsieur le président, que nous avons une politique monétaire progressive. Nous n'avons pas une politique monétaire choc.

Le président: Ne diriez-vous pas maintenant qu'on s'approche assez d'une politique monétaire choc?

M. Slater: Nous avons une politique monétaire qui vise un certain ensemble d'objectifs monétaires. Ces derniers, lorsqu'ils sont poursuivis, sont nettement dirigés contre l'inflation. Ils ne s'accroissent pas de l'inflation. Mais la disponibilité du crédit n'est pas rigide contrôlée par la politique monétaire. On note une certaine souplesse un peu partout. Vous pouvez certainement observer, pendant l'application d'une politique monétaire que je décrirais comme progressive, certains effets, des périodes qui sont un peu plus brutales et des périodes qui sont relativement plus faciles. Il est vrai que la conjoncture actuelle, si vous voulez, de la tendance dans la politique monétaire que je décrirais comme progressive et un ensemble de facteurs à court terme qui nous donnent l'orientation de la tendance. Il est possible—et c'est ce qui est très délicat au sujet de la politique monétaire—qu'on puisse engendrer une crise financière à l'ancienne. C'était le phénomène qui, historiquement, établissait une distinction entre ces cycles économiques que nous avons traversés sans grand problème et ceux qui nous en ont causés de graves. Je ne crois pas que le système financier américain à l'heure actuelle prenne un risque, du point de vue d'une crise financière, comparativement à celui dont on parlait dans les années 1920 ou au début des années 1930. Je crois que c'est très différent aujourd'hui; même dans les années 30, dans les pires circonstances, nous nous sommes fort bien débrouillés.

Le sénateur Benidickson: Nous nous sommes bien débrouillés ou nous avons fonctionné? Le gouvernement s'est organisé pour fonctionner, mais s'est-il vraiment débrouillé? Il n'a pas fait face à la situation, selon un grand nombre de personnes.

M. Slater: C'est une bonne distinction. Je crois qu'éventuellement, il est devenu si conservateur qu'il ne pouvait plus saisir

[Text]

that it could not respond to opportunities. That is true. However, the point is that I would not expect the present "crunchy" condition to persist for all that long a period of time. We do in fact have a gradualist monetary policy which has an objective: a non-accommodation of and a gradual winding down of inflation. We do not have a monetary policy which is aimed at providing a crunch. There is a risk of crunch, but that is all I would say there is. The fiscal policy and the monetary policy we have discussed are both gradualist and medium term.

The Chairman: Dr. Preston, would you like to comment further?

Dr. Preston: No, I think the topic has been covered sufficiently.

Senator Leblanc: Most of the questions I wished to ask have been discussed and answered. However, in view of the structure of our country—a federation of provinces where the federal government competes with those of the provinces and provincial governments compete among themselves—do you believe that the federal government has the necessary tools to cope with the controlling of the economy; that is, the inflation, the rate of growth and all of the necessary items going with the economy in our country? If at one time taxes are raised, whether they are business or personal taxes, and one province decides to lower them, the effect on that province might be different from the original expectation. Do we have the necessary tools to cope with the problems that we have at this time?

Dr. Slater: My answer to that question, senator, would be that the structure of the fiscal system of this country has been altered a great deal in the last 20 years. The provinces are very important players of the game. Any sensible economic financial management in this country has to have both sets of players in the game. We could do very much better with machinery, exchanges and information resulting in at least a reasonable harmony of policies. I do not suggest that the governments be carbon copies of each other any more than I suggest that everybody goes their own way.

I think that one of the interesting developments which lies ahead for us is to see whether we can improve the machinery that we have got in the federal-provincial arena. I think that in the economic financial area, it is not bad to present but it could be improved. That is one of the interesting items on our agenda. At the Council we are engaged in some work on fiscal federalism, hoping to make some modest contribution to that subject in the course of the next few months.

The Chairman: We would be very interested in that information, in light of our present study. Are there any other questions?

Senator Benidickson: I have observed from newspaper reports that in recent weeks, despite the rapid rise in the cost of borrowing—indeed, coincident with it—at all levels of lending there have been terrific increases in the amount of loans that have gone out. Is there any conspicuous element in the community that is borrowing these days at these interest rates?

[Traduction]

les possibilités qui s'offraient; c'est juste. Toutefois, je ne voudrais pas que la situation actuelle persiste pendant toute cette longue période. Nous avons effectivement une politique monétaire progressive qui a un objectif: la lutte contre l'inflation et son fléchissement progressif. Nous n'avons pas une politique monétaire qui vise un traitement de choc. La situation risque d'être critique, mais sans plus selon moi. La politique financière et la politique monétaire dont nous avons parlé se réaliseront graduellement et à moyen terme.

Le président: Monsieur Preston, voudriez-vous ajouter autre chose?

M. Preston: Non, la question a suffisamment été traitée.

Le sénateur Leblanc: La plupart des questions que je souhaitais poser ont été traitées et on y a répondu. Cependant, compte tenu de la structure de notre pays, une fédération de provinces avec lesquelles rivalise le gouvernement fédéral et qui rivalisent entre elles, croyez-vous que le gouvernement fédéral possède les outils nécessaires pour contrôler l'économie? Vous parlez de l'inflation, du taux de croissance et de tous les aspects inhérents à l'économie de notre pays. Si à un moment donné les impôts augmentent, impôts sur les sociétés ou sur le revenu des particuliers, et qu'une province décide de les baisser, l'effet sur cette province peut être différent de ce que l'on pensait au départ. Disposons-nous des outils nécessaires pour résoudre les problèmes que crée cette situation?

M. Slater: Je répondrai à cette question, sénateur, en disant que depuis vingt ans, les structures de notre régime fiscal ont été beaucoup modifiées. Le rôle des provinces est devenu très important. Une bonne gestion des questions économiques du pays doit faire intervenir les deux niveaux de gouvernement. Il faudrait pour mieux faire qu'un mécanisme d'échange et d'information soit mis sur place, ne serait-ce que pour que les politiques s'harmonisent raisonnablement. Je ne veux pas dire que tous les gouvernements doivent être exactement les mêmes ni qu'ils doivent être complètement différents.

L'un des faits importants qui se présentera à nous sera de déterminer s'il est possible d'améliorer les mécanismes actuellement en place dans le domaine fédéral-provincial. Ils ne sont pas mauvais dans le domaine de l'économie et des finances, mais on peut les améliorer. C'est l'un des points intéressants qu'il faudra étudier. Au conseil, nous avons commencé à travailler sur le fédéralisme et la fiscalité en espérant apporter une contribution modeste sur ce sujet au cours des prochains mois.

Le président: Vos travaux nous intéressent beaucoup étant donné la nature de notre étude actuelle. Y a-t-il d'autres questions?

Le sénateur Benidickson: D'après ce qu'indiquent les journaux depuis quelques semaines, j'ai remarqué qu'en dépit de la hausse rapide du coût de l'argent, et même coïncidant avec cette dernière, il y a eu des hausses incroyables des sommes prêtées. Y a-t-il quelque chose à signaler au sujet de ceux qui empruntent ces jours-ci à de tels taux d'intérêt?

[Text]

Dr. Slater: There is one that is very conspicuous, senator, and that is with respect to housing and that is right across this country. I was in Regina last week and they tell me there that people are coming in who wish to buy two or three apartments.

Senator Benidickson: But this is existing housing?

Dr. Slater: Existing housing being revalued upwards and refinanced.

Senator Benidickson: This is not creating something new. This is not creating work.

Dr. Slater: No, you are quite correct, senator, it is not. However, there is a lot of money involved in this area. I think there is also a lot of lending for business take-over operations and things of that sort. I suppose in spite of all of the worries we have about slow growth, there is still a lot of activity in this country. Really, however, the most notable item recently is the flow of funds into housing.

The Chairman: If there are no further questions, I would like to thank Dr. Slater, Dr. Cornell and Dr. Preston for joining us today. You have certainly given us a lot of information for our three hearings next week, which I think will be a lot of fun. Thank you very much.

The committee adjourned.

[Traduction]

M. Slater: Sénateur, il y a quelque chose de très évident dans le domaine du logement et dans tout le pays. J'étais à Regina la semaine dernière et l'on m'a dit que des gens viennent y acheter deux ou trois appartements.

Le sénateur Benidickson: Déjà construits?

M. Slater: Oui, des appartements anciens dont la valeur augmente et qui sont refinancés.

Le sénateur Benidickson: Cela ne crée pas d'emploi.

M. Slater: Non, vous avez raison de le mentionner sénateur. Cependant, il y a beaucoup d'argent dans ce secteur. Il y a aussi beaucoup d'argent prêté pour des opérations commerciales de reprise et des choses de ce genre. J'imagine qu'en dépit de toutes nos préoccupations quant à la lenteur de l'expansion économique, il y a énormément d'activités dans ce pays. Cependant, récemment, le point le plus visible est le flux de capitaux dans le logement.

Le président: S'il n'y a pas d'autres questions, je voudrais remercier MM. Slater, Cornell et Preston d'avoir été parmi nous aujourd'hui. Vous nous avez donné énormément de renseignements pour nos trois séances la semaine prochaine qui seront sans doute très intéressantes. Je vous remercie beaucoup.

La séance est ajournée.

APPENDIX "34-A"

Summary Table: Selected Comparison of Economic Performance Between 1972-75 and 1976-80

1. Canadian Output, Employment and Productivity Growth

	Percentage Increase	
	1972-75	1976-80
Output (1971\$)	12.7(4.1)	14.7(2.8)
Employment	11.3(3.7)	14.7(2.8)
Productivity Growth	0.5	0.0

Source: Statistics Canada

2. Savings and Investment

	Percentage of Gross National Product	
	1972-75	1976-80
Total Investment	24.1	23.5
Government	3.7	3.1
Business-Residential	5.8	5.7
Business-Non-Residential	13.5	14.3
Business-Inventories	1.1	0.3
Total Savings	24.1	23.5
Personal	6.1	6.9
Federal Government	-0.1	-3.2
Other Government	2.5	2.6
Business	14.3	15.1
Foreign	1.2	2.2

Source: Statistics Canada

3. Consumer Price Index

	1972-75	1976-80
CPI	8.5	8.7
Food	12.9	10.1
Energy	10.2	12.5
All Other	6.6	7.8

Source: Statistics Canada

APPENDICE «34-A»

Tableau récapitulatif: quelques comparaisons entre la performance économique de 1972-1975 et celle de 1976-1980

1. Production, emploi et croissance de la productivité au Canada

	Taux de croissance	
	1972-1975	1976-1980
Production (\$ de 1971)	12,7(4,1)	14,7(2,8)
Emploi	11,3(3,7)	14,7(2,8)
Croissance de la productivité	0,5	0,0

Source: Statistique Canada

2. Épargne et investissement

	Proportion du produit national brut	
	1972-1975	1976-1980
Investissement total	24,1	23,5
Immobilisations gouvernementales	3,7	3,1
Entreprises—construction résidentielle	5,8	5,7
Entreprises—construction non résidentielle	13,5	14,3
Entreprises—stocks	1,1	0,3
Épargne totale	24,1	23,5
Personnelle	6,1	6,9
Gouvernement fédéral	-0,1	-3,2
Autres paliers de gouvernement	2,5	2,6
Entreprises	14,3	15,1
Étrangère	1,2	2,2

Source: Statistique Canada

3. Indice des prix à la consommation

	1972-1975	1976-1980
IPC	8,5	8,7
Aliments	12,9	10,1
Produits énergétiques	10,2	12,5
Autres biens et services	6,6	7,8

Source: Statistique Canada

4. International Comparisons—Total Labour Force

	Average Annual Per Cent Change	
	1970-75	1976-80
Canada	3.3	3.3
France	0.8	0.5
Germany	-0.1	-0.2
Italy	0.4	1.0
Japan	0.7	1.2
United Kingdom	0.3	0.5
United States	2.0	2.3

Source: S.R.I./WEFA World Economic Model Project

4. Population active—Divers pays

	Taux annuel moyen de variation	
	1970-1975	1976-1980
Canada	3,3	3,3
France	0,8	0,5
Allemagne	-0,1	-0,2
Italie	0,4	1,0
Japon	0,7	1,2
Royaume-Uni	0,3	0,5
États-Unis	2,0	2,3

Source: SRI, Projet de modèle économique mondial mis au point par la WEFA

5. International Comparisons—Unemployment Rate

	Average for Periods	
	1971-75	1976-80
Canada	6.0	7.7
France	2.2	5.4
Germany	2.1	4.2
Italy	5.9	7.3
Japan	1.4	2.1
United Kingdom	3.2	5.8
United States	6.1	6.7

Source:

5. Taux de chômage—Divers pays

	Moyenne des périodes	
	1971-1975	1976-1980
Canada	6,0	7,7
France	2,2	5,4
Allemagne	2,1	4,2
Italie	5,9	7,3
Japon	1,4	2,1
Royaume-Uni	3,2	5,8
États-Unis	6,1	6,7

Source:

6. Average Compensations 1972-80

	Level	
	1972	1980
Nominal Wages per Employed Person	7,016	15,235
Real Wages per Employed Person (1971\$)	6,694	7,234
	Average Annual Growth Rate	
	1972-75	1976-80
Nominal Wages per Employed Person	12.1	8.4
Real Wages per Employed Person (1971\$)	3.3	-0.3

Source: Statistics Canada

6. Salaires moyens, 1972-1980

	Niveau	
	1972	1980
Salaire nominal par personne employée	7 016	15 235
Salaire réel par personne employée (dollars de 1971)	6 694	7 234
	Taux annuel moyen de croissance	
	1972-1975	1976-1980
Salaire nominal par personne employée	12,1	8,4
Salaire réel par personne employée (dollars de 1971)	3,3	-0,3

Source: Statistique Canada

7. Annual Average Percentage of Export/Import Volume to Real Spending on Goods in Canada

	Merchandise Imports	Merchandise Exports
	(per cent)	
1966-70	38.3	41.3
1971-75	50.2	49.4
1976-80	58.3	59.5

Source: Trade of Canada

7. Volume annuel moyen des importations et des exportations en proportion des dépenses réelles pour l'achat de biens au Canada

	Importations de marchandises	Exportations de marchandises
	(%)	
1966-1970	38,3	41,3
1971-1975	50,2	49,4
1976-1980	58,3	59,5

Source: Statistique Canada

8. Canada's Share of World Exports

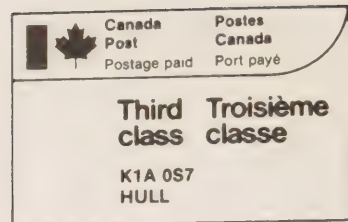
	Merchandise Exports	Primary Exports	Manufactured Exports
	(per cent)		
1961-65	4.7	6.5	3.5
1966-70	5.4	6.7	4.8
1971-75	4.8	6.3	4.1
1976-80	3.9	4.5	3.5

Source: SRI/WEFA World Economic Model Databank

8. Part canadienne des exportations mondiales

	Exportations de marchandises	Exportations de produits primaires	Exportations de produits manufacturés
	(%)		
1961-1965	4,7	6,5	3,5
1966-1970	5,4	6,7	4,8
1971-1975	4,8	6,3	4,1
1976-1980	3,9	4,5	3,5

Source: SRI, Banque de données du modèle économique mondial de la WEFA.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

From the Economic Council of Canada:

Dr. D. W. Slater, Chairman;
Dr. P. M. Cornell, Senior Policy Advisor;
Dr. R. S. Preston, Director, Performance and Outlook
Group.

Du Conseil économique du Canada:

M. D. W. Slater, président;
M. P. M. Cornell, conseiller général;
M. R. S. Preston, directeur, Équipe de la performance et des
perspectives.



First Session
Thirty-second Parliament, 1980-81

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

National Finance

Chairman:
The Honourable DOUGLAS D. EVERETT

Tuesday, May 26, 1981

Issue No. 35

Second proceedings on:

The Examination of the Main Estimates
laid before Parliament for the fiscal
year ending March 31, 1982

Première session,
trente-deuxième législature, 1980-1981

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Finances nationales

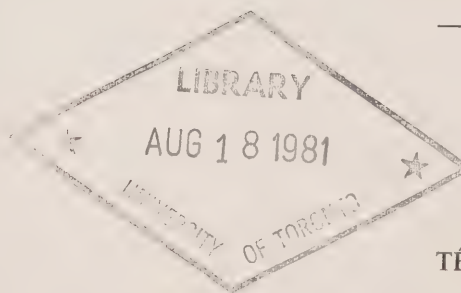
Président:
L'honorable DOUGLAS D. EVERETT

Le mardi 26 mai 1981

Fascicule n° 35

Deuxième fascicule concernant:

L'étude du Budget des dépenses déposé
au Parlement pour l'année financière
se terminant le 31 mars 1982



WITNESS:
(See back cover)

TÉMOIN:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable D. D. Everett, *Chairman*

The Honourable F. Leblanc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	Murray
Benidickson	*Perrault
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Grosart	Thériault
Hicks	

**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable D. D. Everett

Vice-président: L'honorable F. Leblanc

et

Les honorables sénateurs:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	Murray
Benidickson	*Perrault
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Grosart	Thériault
Hicks	

**Membres d'office*

(Quorum 5)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Monday, March 2, 1981:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Perrault, P.C.:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures proposed by the Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending 31st March, 1982.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du lundi 2 mars 1981:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Perrault, C.P.,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1982, et à faire rapport à ce sujet.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Robert Fortier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MAY 26, 1981
(37)

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on National Finance met this day at 1:30 p.m. to consider the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1982.

Present: The Honourable Senators Everett (*Chairman*), Benidickson, Godfrey, Grosart, Leblanc, Murray, Robichaud, Roblin, Thériault. (9)

In Attendance: Mr. Peter Sagar and Ms. Wendy McBride from the Parliamentary Centre.

From the Bank of Canada the following witness was heard: Mr. G. K. Bouey, Governor.

In attendance from the Bank of Canada: Mr. J. W. Crow, Deputy Governor.

At 3:55 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 26 MAI 1981
(37)

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 13 h 30 pour étudier le Budget principal déposé devant le Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1982.

Présents: Les honorables sénateurs Everett (*président*), Benidickson, Godfrey, Grosart, Leblanc, Murray, Robichaud, Roblin, Thériault. (9)

Aussi présents: M. Peter Sagar et M^{me} Wendy McBride du Centre parlementaire.

Le témoin suivant de la Banque du Canada est entendu: M. G. K. Bouey, gouverneur.

Aussi présent, de la Banque du Canada: M. J. W. Crow, sous-gouverneur.

A 15 h 55, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

J. H. M. Cocks

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, May 26, 1981

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 1.30 p.m. to examine the main estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1982.

Senator Douglas D. Everett (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, the purpose of the meeting today is to continue our examination of the main estimates for the year ending March 31, 1982. As is customary in such an examination, we invite the Governor of the Bank of Canada to give us his views on the present state of the economy.

With the governor is Mr. John Crow, deputy governor, and coming in at some point will be Mr. Wayne Cheveldayoff, who is the assistant adviser.

The governor of the Bank of Canada is extremely well known to all of us so it is not necessary to introduce him. I understand he has an opening statement so I will ask him to proceed.

Mr. G. K. Bouey (*Governor, Bank of Canada*): Mr. Chairman, honourable senators, I am very pleased to be here today and I hope that I can be of help to you. I have nothing at all to say about the estimates, but there are a lot of other things that you may be interested in.

In the last year or so I have said so much about what the Bank of Canada has been doing that I doubt that there is much need for me to say anything on that score to the committee at this time. My last annual report, published in March, reviewed the rather dramatic events of 1980, and in a speech on May 6th delivered in Moose Jaw I brought the story up to date, with particular attention to current economic developments. In addition, my colleagues in the bank and I have made many statements to the press or to others on the role of monetary policy in the present circumstances.

Events this month have once again given the activities of the bank a high profile. There has been a lot of discussion of our actions—which we welcome—and a good deal of confusion about them—which we regret. I hope that the proceedings here today can help to clarify some of the matters at issue. I would like to make some opening remarks on two of the most basic questions, namely, (1) how much concern is warranted by the current trend of inflation in Canada? and (2) if serious concern is warranted, what can be done about it?

There are a number of measures of the rate of inflation, but if one considers them one will, I think, be forced to conclude that the current rate of inflation in Canada must be put at above 10 p. 100 per year, at say 11 or 12 p. 100. One will also observe that the rate of inflation in Canada has been rising over the past few years and that it appears to be continuing to rise. One will probably also agree that, insofar as it is possible to generalize about people's expectations for the next year or

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 26 mai 1981

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 13 h 30 pour étudier le budget principal des dépenses déposé devant le Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1982.

Le sénateur Douglas D. Everett (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, la séance d'aujourd'hui vise à nous permettre d'examiner le budget principal des dépenses pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1982. Comme c'est la coutume pour ce genre d'examen, nous invitons le gouverneur de la Banque du Canada à venir nous donner son opinion sur la situation économique du pays.

Accompagne le gouverneur aujourd'hui: M. John Crow, vice-gouverneur, à qui se joindra un peu plus tard M. Wayne Cheveldayoff, conseiller adjoint.

Nous connaissons tous très bien le gouverneur de la Banque du Canada, je n'ai donc pas besoin de le présenter. Comme je crois comprendre qu'il a une déclaration préliminaire à faire, je lui cède la parole sans plus tarder.

M. G. K. Bouey (*gouverneur de la Banque du Canada*): Monsieur le président, honorables sénateurs, je suis très heureux d'être parmi vous aujourd'hui et j'espère que mon témoignage vous sera utile. Je n'ai rien à dire au sujet du budget, mais j'imagine qu'il y a beaucoup d'autres questions qui vous intéresseront.

Depuis un an environ, j'ai tellement parlé des activités de la Banque du Canada que je doute fort avoir autre chose à vous apprendre sur la question. Dans le rapport annuel que j'ai publié en mars, j'ai examiné les événements spectaculaires de 1980, que j'ai d'ailleurs mis à jour lors du discours que j'ai prononcé le 6 mai à Moose Jaw, en accordant une importance particulière aux développements économiques en cours. En outre, mes collègues et moi-même avons fait de nombreuses déclarations à la presse et à d'autres groupes sur le rôle de la politique monétaire dans la conjoncture actuelle.

Les événements de ce mois-ci ont une fois de plus mis la Banque en vedette. Nos actions ont fait l'objet de nombreuses discussions, ce que nous aimons, et de beaucoup de confusion, ce que nous déplorons. J'espère donc que les délibérations d'aujourd'hui permettront de clarifier certaines des questions en jeu. Ma déclaration préliminaire portera sur deux des principales questions, à savoir: (1) dans quelle mesure les préoccupations imputables à la tendance inflationniste actuelle au Canada sont-elle justifiées? et (2), s'il y a vraiment lieu de s'inquiéter, comment réagir?

Il existe diverses façons de calculer le taux d'inflation, mais si on les étudie, force nous est de constater que le taux actuel d'inflation au Canada est supérieur à 10 p. 100 par année et se situe aux environs de 11 p. 100 ou 12 p. 100. On remarquera également que ce taux a augmenté ces dernières années et qu'il semble continuer de le faire. On conviendra également que, dans la mesure où il est possible de généraliser les prévisions pour l'an prochain, il semblerait que cette tendance se main-

[Text]

so, they seem to be that the rate of inflation is more likely to rise than fall. Finally, such a person will probably agree that the current rate of inflation is somewhat higher in Canada than is the case in the United States, and that it is generally regarded as more likely to rise here than there.

The Canadian dollar has been weak vis-à-vis the U.S. dollar and further significant weakness would add to inflation in Canada.

What should one think about this state of affairs? Everyone who is interested in my views knows that I think it warrants grave concern. The reason for my concern is the effect of inflation on the future performance of the Canadian economy. It is a concern rooted in the welfare of Canadians. I do not think it is realistic to suppose that an economy like ours will work well under conditions of rising inflation. Rising inflation is a recipe for stagnation, not for prosperity. My dispute with people who disagree with that view is not about ends—I am as deeply concerned for the future welfare of Canadians as they are. The dispute is about means. I am sure that failure to face up to the problem of inflation will compound our economic problems and increase the economic pain involved in resolving them.

You are of course aware of those people who say, "Yes, of course we must deal with inflation but first let somebody devise a painless way of doing it". Until that happens, they sometimes add, the cure is worse than the disease. Painless cures are a nice idea but people who hope to find a painless cure for inflation know little about the disease. They are dreaming pleasant dreams and it is too bad to have to try to wake them up.

Then there are others who say that it will be easier to learn to live with inflation than arrest it. What do these people think is involved in living with inflation? Do they assume that the present inflation rate would stabilize if public policy turned to learning to live with inflation? What could be more unlikely! Nothing stimulates inflation like indifference to it. History affords us examples of societies that have seemed to try to learn to live with inflation, but at some of inflation—20 per cent, or 100 per cent, or in a few cases 1,000 per cent or more—they have had to give up and start the long hard road back. In a number of cases democratic government was a casualty of the process.

Being relaxed about inflation simply will not work. Sooner or later a society has to grapple with the erosion in the value of its money. What are the means available to do that?

In a free society many elements of public economic policy have, or can have, a bearing on the trend in the value of money, that is, on the rate of inflation. There are the two so-called "big levers" for influencing the level of total money demand—fiscal and monetary policy. Then there are a host of more specific policies affecting the way that individuals, businesses, trade unions and others operate in markets. These can be called supply policies or competition policies or micro policies or regulatory policies and they include what is involved in terms like industrial strategy, industrial relations policy, income maintenance policy, regional policy or sectoral policies like transportation policy or energy policy. Finally there are

[Traduction]

tienne. Enfin, on conviendra qu'au Canada, le taux actuel d'inflation est quelque peu plus élevé qu'aux États-Unis, et qu'il risque plus d'augmenter au Canada.

Par rapport au dollar américain, le dollar canadien est faible; or, si elle s'aggrave, cette situation ajoutera à l'inflation.

Que devrait-on penser de tout ça? Tous ceux qui s'intéressent à mon opinion savent que selon moi, la situation est grave et mérite qu'on s'en préoccupe. La raison de cette préoccupation, ce sont les répercussions qu'aura l'inflation sur l'efficacité de l'économie canadienne dans l'avenir. Le bien-être des Canadiens est directement touché. Je ne pense pas qu'il soit réaliste de supposer qu'une économie comme la nôtre puisse bien fonctionner dans ce genre de conjoncture. Une inflation à la hausse, c'est la clé du marasme, non de la prospérité. La controverse que cela provoque avec ceux qui ne sont pas d'accord avec moi ne porte pas sur la conséquence de cette situation car le bien-être futur des Canadiens me préoccupe hautement, mais sur les moyens à prendre par y faire face. Je suis sûr que le fait de ne pas s'attaquer à l'inflation augmentera nos problèmes économiques et les rendra du même coup de plus en plus pénibles à résoudre.

Vous savez bien entendu que d'aucuns prétendant qu'il faut combattre l'inflation, mais à conditions que quelqu'un conçoive une solution sans douleur. Ces mêmes personnes disent ensuite que le remède est pire que la maladie. Le concept du remède sans douleur est fort attrayant, mais ceux qui espèrent en trouver un pour l'inflation connaissent vraiment mal le problème. Ils rêvent à des éléphants roses, et c'est dommage d'avoir à les réveiller.

Ensuite, il y a ceux qui affirment qu'il est plus facile d'apprendre s'accommoder de l'inflation que de tenter de la combattre. Que pensent-ils que cela implique? Présument-ils que le taux d'inflation actuel pourrait se stabiliser si le gouvernement adoptait comme politique de s'accommoder de l'inflation? Quelle erreur! Rien de tel que l'indifférence pour stimuler l'inflation! L'histoire regorge d'exemples de sociétés qui ont essayé de s'accommoder de l'inflation. Toutefois, à un certain taux, 20%, 100%, voire 1,000% et plus dans quelques cas, elles ont dû abandonner la partie et recommencer à zéro. L'inflation a même écrasé des gouvernements démocratiques.

Fermer les yeux sur l'inflation n'est pas la solution: tôt ou tard, la société en cause devra faire face à la dévaluation de sa monnaie. Alors, que faire?

Dans une société libre, nombre d'éléments de la politique économique de l'État ont ou pourraient avoir une incidence sur la valeur de la monnaie, c'est-à-dire sur le taux d'inflation. Deux grands leviers existent pour faire varier le niveau de la demande totale en capitaux: la politique budgétaire et la politique monétaire. Ensuite, il y a toute une gamme de politiques plus précises qui concernent la manière dont les particuliers, les entreprises, les syndicats et autres opèrent au sein de marchés. On peut les appeler politiques d'approvisionnement, politiques de concurrence, micro-politiques ou encore politiques de réglementation. Elles incluent les éléments associés aux expressions «stratégie industrielle», «politique de rela-

[Text]

the various direct controls like wage and price control and credit control. How an economy operates over time and what happens to the purchasing power of its money are affected by the interaction of all of these policies. Let me say a little about how some of these policies affect the outcome.

Monetary policy is the task of the Bank of Canada, and I accept responsibility for it. That makes it easier for me to talk about it. The other policies are the direct responsibility of the Government of Canada or the provincial governments, and insofar as I have advice to offer to the government on those policies it is my practice to give it in private.

Monetary policy has basically to do with the rate of monetary expansion however defined. The rates of interest that exist from time to time are the results of the interplay between the rate of monetary expansion and the demand for money and credit generated by the activity in the economy. The way that the Bank of Canada influence interest rates is by varying the rate of monetary expansion.

In respect of the influence of monetary policy on the rate of inflation, the central point is that, if the Bank of Canada permits more monetary expansion than the economy needs to operate at a reasonably high level with price stability, prices will rise. There will be inflation. This is what has happened for many years. In that sense the bank has accommodated inflation. But for some years now the bank has been reducing gradually the trend rate of monetary expansion. This is essential if the rate of inflation is to decline. This is the proper contribution of monetary policy to anti-inflation policy. It is essential, and it is being provided. The bank intends to continue providing it.

The current high levels of short-term interest rates are the fall-out from the interaction of this monetary restraint and the very high current demand for money and credit in the economy associated with the relatively high levels of economic activity and the high rate of inflation and expectations of inflation. A distressing number of people appear to believe that these interest rates are working on balance to raise the rate of inflation rather than to lower it. This proposition, we are told, is common sense because interest costs are an element in production costs. But this proposition will not stand critical examination any better than the common-sense proposition that the world is flat because it looks flat. What an individual first sees in both cases is not the true story. High interest rates operate to reduce total spending in the economy from what it would otherwise have been, and this eases the upward pressure on prices from what it would otherwise have been. No proposition in economics is more certain than that a move of the bank to allowing significantly higher rates of monetary expansion in

[Traduction]

tions industrielles», «politique de maintien des revenus», «politique régionale» ou encore «politiques sectorielles», comme la politique en matière de transport ou la politique énergétique. Enfin, il y a les différents types de contrôle direct comme le contrôle des prix et des salaires et le contrôle du crédit. Comment une économie fonctionne au fil du temps et qu'il advient du pouvoir d'achat que confère sa monnaie sont deux éléments touchés par l'interaction de toutes les politiques précitées. Permettez-moi de dire quelques mots sur la manière dont certaines de ces politiques se répercutent sur la conjoncture économique.

La politique monétaire relève de la Banque du Canada, et j'en accepte la responsabilité, ce qui me permet d'en parler plus facilement. Quant aux autres politiques, elles relèvent directement soit du gouvernement fédéral soit des gouvernements provinciaux, et lorsque j'ai des conseils à offrir au gouvernement à leur sujet, je le fais en privé.

À la base, la politique monétaire a trait au taux de l'expansion monétaire, quel qu'en soit la définition. Les taux d'intérêt résultent de l'effet combiné de ce taux et de la demande de monnaie et de crédit découlant des activités économiques. La Banque du Canada fait varier les taux d'intérêt en contrôlant le rythme de l'expansion monétaire.

Pour ce qui est des répercussions de la politique monétaire sur le taux d'inflation, disons qu'elles tiennent essentiellement au fait que si la Banque du Canada autorise une expansion monétaire plus poussée qu'il n'en faut à l'économie pour fonctionner à un niveau raisonnablement élevé, dans un contexte de relative stabilité des prix, les prix augmenteront, ce qui moussera l'inflation. C'est ce qui se produit depuis de nombreuses années. Dans ce sens, on peut dire que la Banque a transigé avec l'inflation. Ces dernières années toutefois, la Banque a graduellement freiné le rythme de l'expansion monétaire, manœuvre essentielle si l'on veut réduire le taux d'inflation. C'est la façon dont la politique monétaire doit contribuer à la politique de lutte contre l'inflation et c'est d'ailleurs ce qu'elle fait. La Banque entend d'ailleurs poursuivre dans cette voie.

Le haut niveau actuel des taux d'intérêt à court terme résulte de l'interaction de cette restriction monétaire et d'une très forte demande de monnaie et de crédit au sein de l'économie, doublées d'une effervescence des activités économiques, d'un taux d'inflation élevé et de prévisions inflationnistes. Un nombre incroyable de gens semblent croire que les taux d'intérêt contribuent à augmenter le taux d'inflation. Cette déclaration, dit-on, est logique, étant donné que les frais d'intérêt entrent dans le calcul des coûts de production. Toutefois, ce genre de déclaration ne résisterait guère mieux à un examen critique que celle voulant que la terre soit plate parce qu'elle a l'air plate. Dans les deux cas, ce que l'on perçoit a priori n'est pas la réalité. Les taux d'intérêt élevés ont pour but de réduire les dépenses totales au sein de l'économie par rapport à ce qu'elles seraient autrement, et cela réduit les pressions sans cesse plus fortes qui, autrement, seraient exercées sur les prix. En économie, nul ne peut faire erreur en disant que si la Banque permettait que l'expansion monétaire se passe à un

[Text]

an effort to lower short-term interest rates would increase the rate of inflation. This would in turn feed back in a little time to generate higher interest rates. That policy would be a prescription for surrendering to inflation, high interest rates, and economic stagnation.

It is true that high interest rates can have a quite uneven impact across the economy on different groups of individuals, different industries and different businesses within an industry. If inflation is to be subdued with a minimum of stress it is therefore desirable that other public economic policies also have an anti-inflationary thrust.

Fiscal policy, like monetary policy has an important influence on the rate of increase in total spending in the economy. There can be no doubt that in our present inflationary difficulties, with demand in the economy running as strongly as it is and with expectations of inflation so intense, the extent to which governments engage in deficit finance must be a major policy consideration. From the viewpoint of moderating the demand for goods and labour and the pressure of borrowing requirements on financial markets it is the case that the smaller the deficit the less strained the situation will be. On those grounds I have welcomed the recognition by the Government of Canada of the need to reduce its deficit over time.

Over the long run the case for limiting deficit financing depends on one's view of the degree to which national economic welfare is served by governments diverting private savings from the capital markets to support government activities. The merits of channelling savings to finance government depend fundamentally on the value that is placed on the use government makes of the savings as opposed to how they would have been used otherwise.

I have discussed the position of the government sector in terms of its deficit, not in terms of its overall size as measured by its total outlays. This is because I have taken the view that Canadians can have as large a public sector as they are willing to pay the taxes to support. I would add one caveat, however. It is essential that taxpayers really be prepared to pay the costs of governments, including transfer payments—that is that they must be willing to forego the real income that might otherwise have been available to them and not seek compensation for increased tax bills by demanding larger increases in money incomes than are possible without generating inflation.

Before I leave fiscal policy there is one issue I want to clear away and that is whether government deficits are financed by "printing money". In Canada they are not. The goals of monetary policy are set independently of whatever size the government's borrowing requirements happen to be. Thus the public debt is financed in the market at market interest rates, and the Bank of Canada participates in that market only to the extent that its money supply policy permits. Increases in government borrowing requirements have much the same

[Traduction]

rythme considérablement plus rapide dans le but de réduire les taux d'intérêt à court terme, il n'en résulterait qu'une hausse du taux d'inflation. Et celui-ci provoquerait à son tour, en peu de temps, une hausse des taux d'intérêt. Cette politique consisterait à capituler devant l'inflation, les taux d'intérêt élevés et le marasme économique.

Il est vrai que les taux d'intérêt élevés pourraient se répercuter différemment au sein de l'économie sur différents groupes de personnes, sur différentes industries et sur les différents secteurs d'exploitation d'une industrie. Si l'on veut juguler l'inflation avec un minimum de tensions, il faudrait que les autres politiques économiques de l'État aient également une orientation anti-inflationniste.

Comme la politique monétaire, la politique budgétaire se répercute d'une manière importante sur le taux d'augmentation des dépenses totales au sein de l'économie. Il ne fait aucun doute que dans la conjoncture actuelle, avec une demande aussi élevée et des prévisions inflationnistes aussi fortes, la mesure dans laquelle les gouvernements s'engagent dans un budget déficitaire doit faire l'objet d'un examen majeur. Pour ce qui est de modérer la demande en biens et en main-d'œuvre et de limiter les pressions résultant des besoins d'emprunt sur les marchés financiers, il est évident que plus le déficit est petit, moins la situation sera tendue. Pour ces raisons, je suis heureux que le gouvernement canadien ait reconnu la nécessité de réduire son déficit.

A long terme, l'opportunité de limiter le financement d'un déficit dépend de la mesure dans laquelle les gouvernements favorisent le bien-être économique national en déviant l'épargne privée du marché des capitaux pour financer leurs activités. L'intérêt qu'il y a à canaliser l'épargne au profit des activités du gouvernement dépend presque entièrement de la valeur qu'on accorde à l'usage qu'en fait le gouvernement, par opposition à la manière dont elle aurait été utilisée autrement.

J'ai parlé de la position du secteur public du point de vue de son déficit et non en fonction de sa taille globale par rapport à ses dépenses totales. J'ai procédé ainsi parce que j'estime que les Canadiens peuvent avoir un secteur public aussi important qu'ils le veulent dans la mesure où ils sont prêts à payer les taxes nécessaires à son financement. Je donnerais toutefois un avertissement. Il est essentiel que les contribuables soient disposés à assumer les frais des gouvernements, paiements de transfert y compris, c'est-à-dire qu'ils soient prêts à renoncer au revenu réel qu'ils auraient pu autrement recevoir sans chercher à être indemnisés pour l'augmentation de leurs impôts, en demandant des augmentations de salaires excessives qui, inévitablement, feraient grimper le taux d'inflation.

Avant de passer à autre chose, j'aimerais préciser un point. Il s'agit de savoir si les déficits du gouvernement sont financés par du papier-monnaie. Au Canada, ce n'est pas le cas. En effet, les objectifs de la politique monétaire sont fixés indépendamment de la taille des besoins de financement du gouvernement. Ainsi, la dette publique est financée sur le marché, aux taux d'intérêt du marché, et la Banque du Canada n'intervient sur ce marché que dans la mesure où sa politique en matière de masse monétaire le lui permet. L'augmentation des besoins de

[Text]

effect on the level of interest rates as increases in private borrowing.

With respect to other policies, my comments on other types of government policies that can operate in an anti-inflationary direction will be brief, not because they are not important but because they are far outside my area of responsibility. One set often mentioned these days involves the pursuit of policies to deregulate and decontrol markets in the interests of a more productive and efficient economy. I have nothing specific to say about this approach except that I think the broad public interest lies in taking a skeptical view of the value of restraints on the functioning of markets and on the rate of supply of particular goods or services. This would be true even if inflation were not a problem, but it is doubly so given our difficulties. I can be still briefer regarding another approach, that of direct controls. Some forms of temporary controls can sometimes be useful in circumstances where events have got out of hand but they are not a substitute for sound financial policies.

Some people might add to the above list of public policies that have, or can have, an effect on the purchasing power of Canadian money what is sometimes called exchange-rate policy. I am not inclined to do so, for when a country's foreign exchange rate is floating as it is in Canada that rate is affected by all the other policies, that is, by the total circumstances of the economy relative to other economies. It can be influenced by a change in monetary policy or fiscal policy or regulatory policy or by direct controls. If, for whatever reason—by rising external interests rates, for example—forces operating in the exchange market threaten to depress the exchange rate when that is not needed to preserve a reasonably competitive position for the country's international trade and when it would add to the upward pressure on prices internally, effective anti-inflationary policy would seek for some policy adjustment to neutralize that threat. That adjustment could be in monetary policy, which through interest rates can have an immediate impact on capital flows, but in some circumstances it could also be partly in debt management policy, or fiscal policy, or in regulatory policy.

With respect to bank of Canada responsibility, looking over the current situation one could say, if one wanted, that it would be nice if events in the United States had evolved differently and the Americans were not now experiencing such high and volatile interest rates. One could add, if one wanted, that it would be nice if things had evolved differently here in various ways. However, saying what would be nice doesn't get you very far. It is always necessary to look forward, to focus on what can in fact be done in the light of the conditions that prevail.

The Bank of Canada's responsibility lies in the monetary field, and what it has to work with is the control of the money supply, not the tools of fiscal policy, regulation, or direct

[Traduction]

financement du gouvernement a sur le niveau des taux d'intérêt pratiquement la même incidence que l'augmentation des emprunts du secteur privé.

Mes commentaires sur d'autres types de politiques gouvernementales pouvant contribuer à faire se résorber l'inflation seront brefs, non pas parce que ces politiques ne sont pas importantes, mais parce qu'elles ne sont pas de mon ressort. On entend souvent parler à l'heure actuelle de recherches de politiques visant à libérer les marchés pour que l'économie soit plus productive et plus efficace. Je n'ai pas grand chose à dire à ce sujet, sauf qu'il faut, dans l'intérêt public, faire preuve de scepticisme quant à la valeur des restrictions visant le fonctionnement des marchés et le rythme de fourniture de biens et de services donnés. Cela serait vrai même si nous n'étions pas en période d'inflation. Je serai encore plus bref au sujet d'une autre approche, celle des contrôles directs. Certains types de contrôles temporaires peuvent s'avérer utiles lorsque la situation est devenue incontrôlable, mais ils ne remplacent en aucun cas une bonne politique financière.

Certaines personnes seraient tentées d'ajouter à la liste des politiques d'État ci-dessus, qui ont ou pourraient avoir une répercussion sur le pouvoir d'achat de la monnaie canadienne, la politique dite du taux de change. Je ne suis pas de celles-là car, lorsque le taux de change d'un pays flotte, comme c'est le cas au Canada, il est touché par toutes les autres politiques, c'est-à-dire par la conjoncture de l'économie par rapport à celle d'autres économies. Il peut varier en fonction d'un changement apporté à la politique monétaire, à la politique budgétaire, à la politique de réglementation, ou à cause de contrôles directs. Si, pour une raison ou pour une autre, en haussant les taux d'intérêt extérieurs, par exemple, les forces du marché de change menaçaient de déprécier le taux du change, alors que cela n'est pas nécessaire pour préserver une position suffisamment concurrentielle concernant le commerce extérieur du Canada et que les pressions visant à faire monter les prix à l'échelon national s'en trouveraient renforcées, une politique efficace de lutte contre d'inflation prévoirait un rajustement, de manière à neutraliser cette menace. Ce rajustement pourrait se faire au niveau de la politique monétaire qui, par l'intermédiaire des taux d'intérêt, peut avoir une influence immédiate sur les mouvements de capitaux. Toutefois, dans certains cas, il pourrait également se faire partiellement au niveau de la politique de gestion de la dette, de la politique budgétaire ou, enfin, de la politique de réglementation.

En ce qui concerne la responsabilité de la Banque du Canada, on pourrait dire, à la lumière de la situation actuelle, que cela aurait été bien si les événements survenus aux États-Unis avaient évolué différemment et si les Américains n'avaient pas à l'heure actuelle des taux d'intérêt si élevés et si instables. On pourrait également ajouter qu'il aurait été avantageux de voir les choses évoluer autrement au Canada. Toutefois, ressasser le passé ne nous mène nulle part. Il faut toujours aller de l'avant pour se concentrer sur ce qui peut se faire, compte tenu des circonstances du moment.

La responsabilité de la Banque du Canada porte sur le domaine monétaire et, plus précisément, sur le contrôle de la masse monétaire; la Banque n'intervient pas en ce qui concerne

[Text]

controls. The bank has to use its powers in the world as it finds it, and to face up squarely to the implications of what it finds there for the integrity of the nation's money. In present circumstances there is no good reason for avoiding a monetary policy that provides strong resistance to inflation.

The Chairman: Thank you, Governor Bouey. I might remind honourable senators that tomorrow at 2.30 the witness will be the Deputy Minister of Finance and at 9.30 a.m. on Thursday the witness will be the President of the Treasury Board.

The lead questioner is Senator Murray. I might remind honourable senators that it has been our custom to allow the lead questioner to proceed for some time without supplementaries, then we move to general questioning, at which time supplementaries are in order.

Senator Murray: To begin with, Mr. Bouey, I would like to ask you a couple of questions about your reading of the actual and potential performance of the Canadian economy. The bank's reading seems to be at considerable variance with that of, for example, the Economic Council of Canada. The Economic Council says that the federal deficit, about which we are all concerned in terms of its inflationary influence, could be reduced by 40 per cent if the economy were functioning at close to potential. The Department of Finance in the economic review which was published last month, seems to agree, because it says that the budgetary deficit in 1980 would have been at about \$6 billion under conditions of high employment.

As I say, your analysis seems to be quite different. I will not quote extensively from your report, but at page 23, you indicate that the economy over the past six or seven years has been operating pretty close to potential. However, in your recent speech at Moose Jaw, you said that we will never master inflation so long as we insist on trying to keep the Canadian economy operating at levels of capacity utilization and labour market tightness that are manifestly incompatible with moderation of the trends of price and cost increases. The question I put to you is: Which of those statements do you support? Is it an economy that has a growing gap between potential and actual performance, as the Economic Council of Canada says and as the review of the Department of Finance seems to indicate, or is it an economy that is virtually overheated, as you seem to suggest?

Mr. Bouey: I shall try to comment on that for you, senator. I am sure you know that there are many difficulties in measuring our potential—how much capital stock is being utilized?—that kind of thing. It is always very hard to know how much capital stock is still efficient, given such things as developments in energy and so on. We also have the problem of bottlenecks. There are some industries that are operating well below capacity—the automotive industry, for example—and others that are at full capacity or right at the top.

[Traduction]

la politique budgétaire, la réglementation ou les contrôles directs. Elle doit utiliser ses pouvoirs dans le monde comme elle le juge bon, et faire face franchement aux répercussions de ce qu'elle a jugé bon de faire pour l'intégrité de la monnaie nationale. Dans les circonstances actuelles, rien n'empêche d'avoir une politique monétaire offrant une forte résistance à l'inflation.

Le président: Merci, gouverneur. J'aimerais rappeler aux honorables sénateurs que demain à 14 h 30, nous entendrons le témoignage du sous-ministre des Finances et qu'à 9 h 30 jeudi, nous accueillerons le président du Conseil du trésor.

Le sénateur Murray posera les premières questions. J'aimerais rappeler aux honorables sénateurs que nous avons eu pour habitude de laisser celui qui dirige les questions procéder un certain temps sans qu'aucune question supplémentaire ne soit posée. Puis, nous passons aux questions générales, auquel moment il est permis de poser des questions supplémentaires.

Le sénateur Murray: Pour commencer, monsieur Bouey, je voudrais vous poser deux ou trois questions sur l'efficacité réelle et possible de l'économie canadienne. L'évaluation de la Banque semble différer considérablement de celle faite, par exemple, par le Conseil économique du Canada. En effet, ce dernier dit que le déficit fédéral, dont nous redoutons tous l'incidence inflationniste, pourrait être réduit de 40 p. 100 si l'économie fonctionnait au quasi maximum de ses possibilités. Le ministère des Finances semble en convenir dans la revue économique du mois dernier puisqu'il déclare que le déficit budgétaire aurait été d'environ \$6 milliards en 1980, si l'embauche avait été plus élevée.

Comme je le dis, votre analyse semble tout à fait différente. Je ne citerai pas souvent votre rapport, mais à la page 23, vous signalez que l'économie, au cours des six ou sept dernières années, a approché son plein rendement. Toutefois, lors du discours que vous avez récemment prononcé à Moose Jaw, vous avez dit que nous ne pourrions jamais contrôler l'inflation tant que nous essaierons de maintenir l'économie canadienne à des niveaux d'utilisation de capacité et de resserrement du marché de la main-d'œuvre qui sont manifestement incompatibles avec la modération des tendances à la hausse des prix et des coûts. J'aimerais donc vous demander: Laquelle de ces deux déclarations sanctionnez-vous? Avons-nous une économie dans laquelle l'écart entre le potentiel et le rendement actuel s'élargit toujours, comme le Conseil économique du Canada le dit, et comme semblent l'indiquer les conclusions du ministère des Finances, ou une économie qui, comme vous semblez le suggérer, est pratiquement surchauffée?

M. Bouey: J'essaierai de répondre à votre question, sénateur. Je suis persuadé que vous savez qu'on éprouve de nombreuses difficultés lorsqu'on mesure notre potentiel—les actions qu'on utilise et des choses du genre. Il nous est toujours difficile d'établir le capital-actions en circulation qui est encore productif, compte tenu de la situation énergétique et autres questions du genre. Nous éprouvons également des problèmes avec les goulets d'étranglement. Il y a certaines industries qui fonctionnent à un niveau bien inférieur à leur potentiel—l'industrie de l'automobile, par exemple—et d'autres qui fonctionnent à pleine capacité ou même mieux.

[Text]

We probably take a somewhat different view from other people because we tend to say, "Well, if it is operating so high, and it can only be sustained by accelerating the rate of inflation, that is too high." I think one must take that judgment into account.

With regard to the potential economy, as opposed to the current utilization, the Conference Board gave the rate of 2 1/2 per cent per year. We have been running much higher than that for the past six or seven months. For the fourth quarter of 1980, we were at 8 per cent and for the first quarter of this year, I believe we were around 5 or 6 per cent. I believe there is a pretty good case that if you are operating at such a level, it has the effect of accelerating inflation, and then we face the problem of how much room is available.

Senator Murray: Looking at last year, when the economy was pretty close to zero growth, one wonders how much slack is needed. I do not know what this year's growth rate will be, but would an estimate of between 1 per cent and 3 per cent be reasonable?

Mr. Bouey: I could not say offhand. I would not want to venture a guess at this stage.

Senator Murray: You indicated in an interview with the *Financial Post* not too long ago that you preferred a situation in which we accepted slower growth over a period of time during which spare capacity, as you put it, would grind against inflation. Are you able to define that more precisely in terms of today's circumstances?

Mr. Bouey: It is very hard to put an actual number on it. I believe that we must look at it in this way: Are we interested in controlling inflation through our usual broad general policies, or are we not? If we are going to do it without a lot of government intervention and specific controls, then we must rely on a reasonable supply/demand balance which does not push prices up all the time, and that does mean some spare capacity. It does not mean that once you achieve that situation you have to go on developing more and more. You can run below potential at a reasonable margin from then on. But in this relatively free economy, we either control inflation in that way or we find some other way to suppress it. We must decide on the approach we would like to take.

In terms of policy, all we have is something which works on the demand side. That is what we use and that is what Parliament has given us to use.

Senator Murray: I would like to refer to the elements which are causing our inflation to increase. If food accounts for more than a quarter of the basket of goods in the Consumer Price Index, and energy is important, how do you attack consumer buying habits in those areas considering the high interest rates?

[Traduction]

Nous étudions probablement l'affaire sous un angle quelque peu différent de celui d'autres instances puisque nous avons tendance à dire, «si le rendement est tellement élevé, il ne peut être maintenu qu'en accélérant le taux d'inflation, qui est trop élevé.» Je crois qu'on doit tenir compte de cet aspect.

En ce qui a trait au potentiel de l'économie, par opposition à son utilisation actuelle, le Conference Board a avancé un taux de 2,5 p. 100 par année. Depuis les six ou sept derniers mois, nous avons enregistré des taux beaucoup plus élevés. Au quatrième trimestre de 1980, nous avons enregistré un taux de 8 p. 100; pour le premier trimestre de cette année, je crois que nous avons un taux d'environ 5 à 6 p. 100. À mon avis, cela prouve que si vous fonctionnez à un tel niveau, cela accélère l'inflation, et nous devons alors faire face au problème de la marge de manœuvre qui nous est disponible.

Le sénateur Murray: Si l'on considère la situation de l'année dernière alors que l'économie connaissait presque une croissance zéro, on se demande quelle marge nous reste-t-il. Je ne sais pas quel sera le taux de croissance cette année, mais est-ce qu'une prévision d'entre 1 et 3 p. 100 serait raisonnable?

M. Bouey: Je ne pourrais pas vous répondre au pied levé. Je ne m'aventurerai pas à deviner ce chiffre en ce moment.

Le sénateur Murray: Vous avez récemment déclaré dans une entrevue avec des représentants du *Financial Post* que vous préféreriez une situation où nous accepterions un taux de croissance plus lent pendant une période où la marge de potentiel économique, comme vous l'appellez, rognait sur l'inflation. Pouvez-vous me décrire cette situation de façon plus précise en fonction des circonstances que nous connaissons aujourd'hui?

M. Bouey: Il est très difficile de vous donner un chiffre exact. Je crois que nous devons nous demander: sommes-nous intéressés à contrôler l'inflation grâce à nos politiques générales habituellement larges? Si nous voulons y arriver sans que le gouvernement soit forcé d'intervenir ou d'imposer des contrôles particuliers, nous devons nous fier à un équilibre raisonnable de l'offre et de la demande qui ne fasse pas toujours grimper les prix; et cela veut dire que nous n'utilisons pas la pleine capacité. Cela ne signifie pas qu'une fois que vous avez une telle situation que vous devez continuer à vous développer de plus en plus; vous pouvez fonctionner à une marge inférieure à votre potentiel à partir de ce moment-là. Mais il s'agit d'une économie relativement libre, et nous devons décider si nous contrôlons l'inflation de cette façon ou si nous devons trouver un autre moyen. Nous devons décider de la méthode à employer.

Au point de vue politique, tout ce que nous avons c'est quelque chose qui agit en fonction de la demande. C'est ce que nous utilisons et c'est l'instrument que le Parlement nous a donné.

Le sénateur Murray: J'aimerais parler des facteurs qui entraînent une hausse de notre inflation. Si le quart des dépenses des Canadiens, selon l'indice des prix à la consommation, est consacré à l'achat de denrées alimentaires, et que l'énergie est un facteur important, comment vous attaquez-

[Text]

Mr. Bouey: Of course, one hopes that people will use less energy. There is no doubt that we must absorb higher energy costs. I am not sure what the trend will be on food prices, but there are still many consumer prices to work on after these two areas are taken out, and particularly energy. It does not mean that simply because those two inputs go up rapidly everything else has to go up rapidly. The policy should be designed to restrain spending in such a way that those prices which do go up more rapidly are offset by other prices which go up less rapidly. We cannot ever run a system where we say that if some prices go up, then that is it. Some prices will go up all the time and other prices will go down, but not quite as rapidly.

Senator Murray: With regard to the federal deficit, how will the government make any progress in reducing it without encouraging the kinds of economic growth that will generate the necessary revenues?

Mr. Bouey: There are many ways of changing the deficit. You can do it either on the spending side or on the revenue side. The government can look at its spending, as it has been doing, or it can look at the revenue side. Of course, the revenue side may be affected by such things as energy prices, and taxes. It is possible to raise taxes if you really want to reduce the deficit.

You have to make a judgment as to whether you think that is the appropriate thing for the economy. If you are really going to control inflation through these broad general policies, that is one of the things you have to look at.

Senator Murray: Surely the best way to generate the necessary revenues is to get the economy growing at a faster rate, is it not?

Mr. Bouey: Not if it produces higher and higher inflation. You will not get anywhere that way.

I think the economy is not all that far off being as close to potential as it should be. There are some weak spots. The unemployment rate is held up by some things like the automobile industry. If you take that out, you will find that the economy is very hard pressed in many areas of the country. In western Canada, for example, there is a great deal of pressure on the economy.

Senator Murray: Do you agree the potential rate itself is low? You cited the Conference Board.

Mr. Bouey: Yes, I did.

Senator Murray: You think it is about 2 1/2 per cent?

Mr. Bouey: Judging by what has happened to productivity in recent years, yes, I would say somewhere around there.

[Traduction]

vous aux habitudes de consommation dans ces secteurs étant donné les taux d'intérêt élevés?

M. Bouey: Évidemment, on espère que les gens consommons moins d'énergie. Il est évident que nous devons absorber les coûts énergétiques plus élevés. Je ne sais pas quelle sera la tendance au point de vue des prix des denrées alimentaires, mais il y a toujours de nombreux prix auxquels nous pouvons nous attaquer une fois que nous aurons réglé ces deux questions, et particulièrement l'énergie. Cela ne veut pas dire que du simple fait que ces deux éléments grimpent rapidement que tout le reste doit grimper. La politique devrait être conçue de façon à restreindre les dépenses d'une façon telle que ces prix qui grimpent plus rapidement, soient compensés par d'autres prix qui grimpent moins rapidement. Nous ne pouvons pas avoir un système où une hausse de certains prix sera admise avec un sentiment de défaitisme. Certains prix grimpent continuellement et d'autres baisseront, mais pas aussi rapidement.

Le sénateur Murray: En ce qui a trait au déficit fédéral, comment le gouvernement s'y prendra-t-il pour réduire le déficit sans encourager les croissances économiques qui nous assureront les recettes nécessaires?

M. Bouey: Il n'y a pas de nombreuses façon de changer le déficit. Vous pouvez y arriver en vous attaquant soit aux dépenses, soit aux recettes. Le gouvernement peut s'attaquer à la question des dépenses, comme il l'a fait, ou il peut s'attaquer aux recettes. Évidemment, divers facteurs comme les prix de l'énergie, et les taxes peuvent influencer sur les recettes. Il est possible d'augmenter les taxes si vous voulez vraiment réduire les déficits.

Il s'agit de décider si c'est là la chose appropriée pour l'économie. Si vous allez vraiment contrôler l'inflation grâce à ces politiques générales larges, c'est une des choses que vous devez étudier.

Le sénateur Murray: Vous ne croyez pas que la meilleure façon d'obtenir les recettes nécessaires c'est de faire croître l'économie à un rythme plus rapide?

M. Bouey: Non, pas vraiment, si cela entraîne une inflation toujours plus grande. De cette façon là, on n'arrive à rien.

Je crois qu'aujourd'hui l'économie atteint presque son plein rendement. Il y a certains points faibles comme l'industrie de l'automobile qui contribue aux taux de chômage très élevé. Si vous faites abstraction de ce problème, vous découvrirez que l'économie est dans une situation précaire dans de nombreuses régions du pays. Dans l'Ouest canadien, par exemple, il y a beaucoup de pressions sur l'économie.

Le sénateur Murray: Croyez-vous que le potentiel lui-même est faible? Vous citiez le Conference Board.

M. Bouey: Oui c'est vrai, il est faible.

Le sénateur Murray: Vous croyez que ce niveau est d'environ 2,5 p. 100?

M. Bouey: Non. D'après ce qui est survenu à la productivité au cours des dernières années, oui, je dirais, un pourcentage semblable à celui-là.

[Text]

Senator Benidickson: What has happened is that there has been a negative, slow or minus type of effect.

Mr. Bouey: It varies from year to year. It depends on how you measure it. If you measure it by output per worker, which is not really a fair way of measuring it because there is a lot more input than workers, if you do that kind of arithmetic, you do get a negative productivity for, say, last year.

Senator Murray: If productivity is a problem, how can higher interest rates be the solution?

Mr. Bouey: I think what we have to do is work ourselves back to a position where we have inflation under control and then we have a somewhat better basis for everything, including investment and productivity.

Senator Murray: Much of what you have said today you have been saying, of course, for some considerable time, as you yourself have pointed out, for the past five or six years. The bank rate in 1977 ranged between 7.5 and 8 per cent and, so far this year, between 16.5 and 19 per cent. The CPI was at 8 per cent in 1977; 10.2 per cent last year, and, at an annual rate, the latest figure this year is 12.6 per cent. I have to ask you what confidence we can have, or what indication you see, that your policy is going to succeed.

Mr. Bouey: I think the figures you have just mentioned demonstrate that there is more resistance being provided by monetary policy now than there was a few years ago, and I would rely on that to do quite a lot. However, you always have to look at this in terms of, "What are the alternatives?" If the results are not as good as one would like to see, what should we do: Give up, or print a lot more money? Are those alternatives going to help the situation any? I suggest we just have to press on until we lick this thing.

Senator Murray: Are interest rates too low?

Mr. Bouey: No, I am not saying they are too low. When I say, "press on," I mean continue to control the money supply and interest rates will have to be whatever is necessary.

Senator Murray: What is missing in the attack on inflation? What has not been working?

Mr. Bouey: I think the main thing that has not been working is that inflationary expectations are still so high. It took 15 or 20 years to build them up, and it is going to take a while to get them changed around. What we need is to get the inflation rate turned around before expectations can be altered.

Numerous other things have not been working. Productivity, which you mentioned yourself, is very low. This means the supply side has not come along as well as one might have anticipated five years ago.

There are a number of other things. We have had to absorb a big change in our exchange rate. Some people want even

[Traduction]

Le sénateur Benidickson: Le problème c'est qu'il y a eu un effet négatif ou un ralentissement.

M. Bouey: Cela varie d'année en année. Cela dépend de la façon dont vous l'évaluez. Si vous l'évaluez en fonction du rendement par travailleur, ce qui n'est pas une façon vraiment juste de procéder puisqu'il y a beaucoup plus d'éléments contributifs que de travailleurs, si vous calculez les choses de cette façon-là, vous avez une productivité négative pour l'année dernière.

Le sénateur Murray: Si la productivité est un problème, comment des taux d'intérêt plus élevés peuvent-ils présenter une solution?

M. Bouey: Je crois que nous devons d'abord essayer de juguler l'inflation après quoi nous disposerons d'une meilleure base pour nous attaquer aux autres domaines y compris les investissements et la productivité.

Le sénateur Murray: Évidemment, une bonne partie de ce que vous avez dit aujourd'hui, vous le dites déjà depuis un bon moment; comme vous-même l'avez fait remarquer, depuis les cinq ou six dernières années. En 1977, le taux d'escompte variait entre 7,5 et 8 p. 100, et cette année, il se situe entre 16,5 et 19 p. 100. L'indice des prix à la consommation était de 8 p. 100 en 1977, 10,2 p. 100 l'année dernière et, à un taux annuel, le dernier chiffre cette année est 12,6 p. 100. Je dois vous demander qu'est-ce qui vous fait croire que votre politique va connaître un succès.

M. Bouey: Je crois que les chiffres que vous venez de donner démontrent que la politique monétaire résiste mieux qu'il y a quelques années, et je me ferais sur ce facteur pour réaliser beaucoup de choses. Toutefois, vous devez toujours réagir en fonction des solutions de rechange possibles. Si les résultats ne sont pas aussi bons qu'on le voudrait, que devrions-nous faire: abandonner, ou imprimer beaucoup plus d'argent? Ces solutions de rechange vont-elles nous aider à régler la situation? Je soutiens que nous devons tenir le coup jusqu'à ce que nous réussissions.

Le sénateur Murray: Les taux d'intérêt sont-ils trop faibles?

M. Bouey: Non, je ne dis pas qu'ils sont trop faibles. Lorsque je dis: «persévérer» je veux dire que nous devons continuer à contrôler la masse monétaire et les taux d'intérêt seront ce qu'ils doivent être.

Le sénateur Murray: Qu'est-ce qui manque à la lutte contre l'inflation; qu'est-ce qui ne fonctionne pas?

M. Bouey: Je crois que le principal problème vient de ce que nos prévisions inflationnistes sont toujours relativement élevées. Cela nous a pris 15 à 20 ans pour les réaliser, et cela prendra un bon moment avant que nous puissions renverser la situation. Nous devons faire changer l'inflation de direction avant que nos tendances puissent être modifiées.

Un bon nombre d'autres choses ne fonctionnent pas bien non plus. La productivité, dont vous avez parlé, est très faible. Cela veut dire que le côté offre ne va pas aussi bien qu'on aurait pu s'y attendre il y a cinq ans.

Il y a un certain nombre d'autres facteurs. Nous devons absorber un important changement dans notre taux du change.

[Text]

more. We have brought it down from 100 to 83 in the last few years.

Senator Benidickson: When was it 105?

Mr. Bouey: I think it was 105 in 1976 for a while, or close to that figure. It was 100 when I started in 1973, so I tend to remember that. I just hope there is a little left for some of my successors to work with.

Senator Murray: I will come back to that in a minute, Mr. Bouey.

For three months in 1980, the bank permitted interest rates to decline. The bank rate was at about 15.9 per cent in mid-April, and went down to 10.1 per cent in mid-July although inflation was still on the increase.

It appears that the Canadian bank rate, rather than tracking Canadian inflation is tracking the U.S. bank rate. Is that a fair comment?

Mr. Bouey: It certainly influences it since the money markets are closely connected. It did not track the American rate very well. We prevented our rates from declining nearly as much as theirs. We did that deliberately because we were not at all sure that things ought to change that much.

Nevertheless, we were confronted with a situation where the economy had slowed up; where the money supply had slowed up and, in fact, was falling below our target then, so we did react to that and let interest rates come down a bit.

I think the rebound of the economy has surprised everybody, not just me.

Senator Murray: Was that a mistake?

Mr. Bouey: In retrospect I would say yes. The monetary policy probably should have been tougher right through last year instead of allowing the dip that occurred in mid-year. You must recall that we had gone through a couple of quarters of negative growth. The Americans went through a very sharp fall in the second quarter.

The truth of the matter is that people are not all that good at predicting what is going to happen in the economy; no one is. I think we did the right thing in moderating the decline in interest rates, but we could not be so sure that the economy was going to come back quickly that we felt that we should keep the interest rates up.

We do follow a money supply policy. No definition of money supply is ever absolutely perfect, but I think it keeps you from making cumulative errors. Our money supply was quite weak at that stage. On the basis of the evidence we had, we did as well as we could have been expected to do.

Senator Murray: I believe you have an economic model over at the bank. What does it tell you about the impact of high interest rates on inflation?

[Traduction]

Certains veulent encore plus. Nous l'avons fait baisser de 100 à 83 au cours des dernières années.

Le sénateur Benidickson: Quand a-t-on enregistré un taux de 105?

M. Bouey: Je crois qu'on a enregistré 105 en 1976 pendant un bon bout de temps, ou très près de ce chiffre. On avait un taux de 100 lorsque j'ai commencé en 1973, et je me souviens assez bien du chiffre. J'espère simplement qu'il y aura au moins un petit problème pour que mes successeurs aient quelque chose à faire.

Le sénateur Murray: Je reviendrai à cette affaire un peu plus tard monsieur Bouey.

Pendant trois mois en 1980, la banque a permis aux taux d'intérêt de baisser. Le taux d'escompte était à environ 15,9 p. 100 à la mi-avril, et a baissé à 10,1 p. 100 à la mi-juillet alors que l'inflation grimpeait toujours.

Il semble que le taux d'escompte canadien, plutôt que de suivre l'inflation canadienne est à la remorque du taux bancaire américain. Est-ce qu'il est juste de dire cela?

M. Bouey: Le taux bancaire américain a certainement une certaine influence puisque les marchés monétaires sont étroitement liés. Il n'a pas suivi le taux américain très fidèlement. Nous avons empêché nos taux de baisser autant que les taux américains. Nous avons agi ainsi parce que nous n'étions pas tout à fait certains que les choses devraient changer autant.

Néanmoins, nous avons dû faire face à une situation où l'économie avait ralenti; où la masse monétaire avait ralenti et, de fait, était tombée à un niveau inférieur à celui que nous visions à ce moment-là; nous avons donc réagi et laissé les taux d'intérêt baisser.

Je crois que le regain de l'économie a surpris tout le monde, pas seulement moi.

Le sénateur Murray: Était-ce une erreur?

M. Bouey: Après coup, je dirais que oui. La politique monétaire aurait probablement dû être plus rigoureuse l'année dernière au lieu de permettre la baisse qui s'est produite au milieu de l'année. Vous devez vous rappeler que nous venions de traverser un ou deux trimestres de croissance négative. Les Américains ont connu une baisse très marquée au cours du deuxième trimestre.

Le fait est que les gens ne réussissent pas vraiment à prévoir ce qui se produira dans l'économie; personne ne peut le faire. Je crois que nous avons bien agi lorsque nous avons modéré la baisse des taux d'intérêt, mais nous ne pouvions pas être aussi certains que l'économie allait se relever rapidement, pour nous permettre de garder les taux d'intérêt à un niveau élevé.

Nous suivons une certaine politique monétaire. Aucune définition de la masse monétaire n'est parfaite, mais je crois qu'elle vous empêche de commettre toute une série d'erreurs. Notre masse monétaire était plutôt faible à ce moment-là. Compte tenu des preuves que nous avions, nous avons réussi aussi bien qu'on pouvait s'y attendre.

Le sénateur Murray: Je crois que vous avez un modèle économique à la banque. Que vous dit-il sur l'impact des taux d'intérêt élevés sur l'inflation?

[Text]

Mr. Bouey: It tells us that they reduce inflation.

Senator Murray: Over the long term?

Mr. Bouey: I do not want to run down our economic model or anyone else's, but you must remember that the economic model repeats back to you more or less what you have told it in principle. If you put in equations that work that way, that is what the economic model will tell you. Economists happen to feel that they have the evidence which shows that high interest rates are deflationary, so, therefore, I think any model you look at will indicate that point of view.

Senator Murray: With regard to the earlier experience of allowing interest rates to decline and your retrospective view of it, are you suggesting that, even if American interest rates start to decline now or soon, we cannot necessarily expect Canadian rates to decline?

Mr. Bouey: No, I cannot say that you should necessarily assume that. That will depend on what is happening in the economy, how that shows up in the money supply, and what is happening to inflation. Those are the things that determine that.

I would be delighted if the inflation rate started to go down and interest rates could decline. Nothing would please me more, but I do not know when that is going to happen.

Senator Murray: You indicated in the interview with the *Financial Post*, which I have referred to, that the foreign investment climate in Canada, and particularly the controversy about energy policy, tended to exert a downward pressure on the value of the Canadian dollar notwithstanding our interest rate advantage. If other government economic policies in energy, foreign investment and so on had the effect of exerting upward pressure on the Canadian dollar, could interest rates be lowered?

Mr. Bouey: That is a distinct possibility. Once again, I would have to say that that will depend as well on these other factors: inflation; what is happening in the economy; and what is happening to the money supply.

In other words, a rise in the exchange rate would be caused by those developments which you mentioned, and would be helpful in combating inflation. Whether we could have lower interest rates because of that, of course, would depend on everything else that was going on, but I would hope that it would help us in that respect.

Senator Murray: Can you quantify what the effect on inflation would be of, let us say, a 1 per cent depreciation in the Canadian dollar?

Mr. Bouey: I cannot do that precisely, by any means, or tell you what the long run effect would be. I think most economists would say that, given the importance of international trade in our economy, a 1 per cent decline in the exchange rate would probably cause consumer prices to rise by 0.3 per cent, or roughly one-third; but I hasten to point out to you that that is

[Traduction]

M. Bouey: Il nous dit que ces taux réduisent l'inflation.

Le sénateur Murray: A long terme?

M. Bouey: Je ne veux pas critiquer notre modèle économique ou celui des autres, mais vous devez vous rappeler qu'il vous répète, plus ou moins, ce que vous lui avez dit en principe. Si vous vous servez d'équations qui fonctionnent de cette façon, c'est ce que le modèle économique vous dit. Les économistes croient qu'ils ont des preuves qui démontrent que les taux d'intérêts élevés entraînent une baisse de l'inflation, et, ainsi, je crois que tout modèle que vous étudiez confirmera cette opinion.

Le sénateur Murray: Si vous étudiez la position que vous avez prise en permettant aux taux d'intérêt de baisser, suggérez-vous que même si les taux d'intérêt américains commencent à baisser maintenant ou bientôt, nous ne pouvons pas, nécessairement, nous attendre à ce que les taux canadiens baissent également?

M. Bouey: Non, je ne crois pas que je puisse dire cela. Cela dépendra de ce qui se produit dans l'économie, de ce qui arrive en termes de masse monétaire et d'inflation. Ce sont ces facteurs-là qui déterminent de tels événements.

Je serais heureux si le taux d'inflation commençait à baisser et que les taux d'intérêts puissent baisser. Rien ne me ferait plus plaisir, mais je ne sais pas quand de telles choses se produiront.

Le sénateur Murray: Lors de votre entrevue avec le *Financial Post*, dont j'ai déjà parlé, vous avez dit que le climat d'investissement étranger au Canada et, en particulier, la controverse sur la politique énergétique, exerçaient une pression à la baisse sur le dollar canadien, nonobstant les avantages que présente notre taux d'intérêt. Si les politiques économiques des autres gouvernements dans le secteur de l'énergie, de l'investissement étranger et d'autres exerçaient une pression à la hausse sur le dollar canadien, les intérêts pourraient-ils être baissés?

M. Bouey: C'est définitivement possible. Encore une fois, je devrais dire que cela dépendra également de ces autres facteurs, c'est-à-dire l'inflation, l'économie et la masse monétaire.

En d'autres mots, ces événements dont vous avez parlé entraîneraient une augmentation du taux du change et nous aideraient à combattre l'inflation. Mais évidemment, un résultat comme une baisse des taux d'intérêts dépend de tous les autres facteurs qui interviendront à ce moment-là, mais j'espère que cela nous aiderait.

Le sénateur Murray: Pouvez-vous me dire comment une baisse de 1 pour cent du dollar canadien influencerait sur l'inflation?

M. Bouey: Je ne peux pas vous répondre de façon précise, ou vous dire quelles seraient les répercussions à long terme. Je crois que la majorité des économistes diraient que, compte tenu de l'importance du commerce international pour notre économie, une baisse de 1 p. 100 du taux du change entraînerait probablement une augmentation de 0,3 p. 100 ou d'un

[Text]

just the first round effect; that is just the inevitable part of it. It happens automatically when the Canadian price equivalent of foreign prices goes up. In an inflationary climate, there is no reason to believe that it will stop there. It gets passed through the system, and one does not really know how high it will be in the end.

Perhaps the best evidence of that, or what I think is fairly good evidence, is that if in fact, whenever you depreciated, you could always gain some price advantage, you would have a lot more depreciation going on in the world. And that is not happening. People are anxious about protecting the value of their currencies because inflation is the main problem.

Senator Murray: What do you say to the argument that some of the strongest currencies in the western world are in countries that have interest rates which are a lot lower than ours?

Mr. Bouey: That is because their inflation rates are a lot lower than ours. The two things go together. We could have interest rates quite a lot lower than those in the United States, if our inflation rate were a lot lower than theirs, because in that case putting money into Canada would be attractive. We would be competitive.

Senator Murray: Can you explain the fact that since about last July the inflation rate in the United States has been going down while ours has been going up? As a matter of fact, since the beginning of this year, our inflation rate has been higher than theirs.

Mr. Bouey: Yes, that has been a pretty disturbing development. I think you mentioned 12½ per cent or so for the past 12 months as being the Consumer Price Index in Canada. Their is now down to 10.0. I think there are some special factors in that. Certainly, our energy prices have risen more than theirs have in the past 12 months. Of course, one of the disturbing factors is that they have swallowed most of their energy price increases while we have not.

Senator Benidickson: What do you mean by that?

Mr. Bouey: They have deregulated most of their energy prices.

I am speaking from memory and haven't a table in front of me, but our energy prices have risen more rapidly. I think it is also true that our wage increases are higher. Even though our wage increases are not keeping up with inflation, they are rising faster than those in the United States. I would put average wage increases in the United States at 9 to 10 per cent these days. In Canada, they are something like 11 to 12 per cent. That is a ballpark figure, but ours are certainly higher than those in the United States.

Food prices have followed somewhat different trends. I think their Consumer Price Index has benefited a little from the way interest gets into their Consumer Price Index. You

[Traduction]

tiers de point de pourcentage des prix à la consommation, mais je m'empresse de préciser qu'il ne s'agirait là que des répercussions immédiates, simplement une conséquence inévitable. Dès que les prix canadiens montent, il y a une augmentation équivalente des prix étrangers. Dans un climat inflationniste, il n'y a aucune raison de croire que les choses s'arrêteront là. La situation se répète dans tout le système et on ne sait pas où les choses vont s'arrêter.

La meilleure preuve, ou je crois être une bonne preuve, réside dans le fait que si, vous dépréciez, vous obtenez toujours un certain avantage au point de vue prix, ou vous aurez une beaucoup plus grande dépréciation à l'échelle internationale, et cela ça ne se produit pas. Les gens cherchent à protéger la valeur de leur monnaie puisque l'inflation est le principal problème.

Le sénateur Murray: Que pensez-vous de ceux qui disent que certaines des monnaies les plus fortes du monde occidental sont celles des pays qui ont des taux d'intérêt beaucoup moins élevés que le nôtre?

M. Bouey: Cette situation est due au fait que leur taux d'inflation est beaucoup plus faible que le nôtre. Les deux choses vont ensemble. Nous pourrions avoir des taux d'intérêt moins élevés que ceux des États-Unis si notre taux d'inflation était plus faible que le leur; parce que dans ce cas, il serait intéressant d'investir de l'argent au Canada. Nous serions dans une position concurrentielle.

Le sénateur Murray: Comment expliquez-vous que depuis environ juillet dernier, le taux d'inflation aux États-Unis a baissé alors que le nôtre a grimpé? De fait, depuis le début de cette année, notre taux d'inflation est plus élevé que le leur.

M. Bouey: Oui, c'est une chose plutôt inquiétante. Je crois que vous avez parlé d'environ 12,5 p. 100 pour les 12 derniers mois, comme l'indice du prix à la consommation au Canada. Le leur est maintenant tombé à 10 p. 100. Je crois qu'il y a des facteurs spéciaux qui entrent en ligne de compte. Certainement, nos prix énergétiques ont grimpé plus que les leurs au cours des 12 derniers mois. Bien sûr, c'est inquiétant de constater qu'ils ont déjà absorbé l'essentiel des augmentations du prix de l'énergie, ce qui n'est pas le cas ici.

Le sénateur Benidickson: Que voulez-vous dire exactement?

M. Bouey: Ils ont libéré le prix de l'énergie.

Je parle ici de mémoire, je n'ai aucun chiffre sous les yeux, mais nos prix, pour l'énergie, ont grimpé plus rapidement. Je pense qu'il est également exact que nos augmentations salariales sont supérieures aux leurs. Même si elles ne suivent pas le rythme de l'inflation, ces augmentations, chez nous, sont plus importantes qu'aux États-Unis. Je dirais que la moyenne des augmentations de salaires aux États-Unis est de 9 à 10 p. 100 aujourd'hui. Au Canada elle se situe aux environs de 11 à 12 p. 100. C'est un chiffre approximatif, mais nos augmentations sont certainement supérieures aux leurs.

Pour les denrées alimentaires les choses se sont passées de façon un peu différente. Je pense que leur indice de prix à la consommation a profité un petit peu du fait que le taux

[Text]

will recall that their interest rates came down in the winter-time. Their Consumer Price Index is sensitive to interest rates, for some reason. Now that the rates have gone back up again, they will probably lose some ground on that, but it is a rather complicated picture. I think that on balance there is no doubt that they are doing better than we are.

Senator Murray: What is your view of the policy approach being tried in the United States? Let me put it this way: if the Government of Canada tried to cut both expenditures and taxes at the same time, with little immediate effect on the deficit, what would be the implications for monetary policy?

Mr. Bouey: I should like to ask you the same question, I guess. It is a hard question for me to answer because I do not know how much of their program is, in fact, going to come into effect. There are some aspects of it that are almost impossible to measure. I think I would agree that if you look at an economy as big as theirs, a \$3 trillion economy, or whatever, and have expenditure cuts of such and such and tax cuts that are not very different, it does not seem to have much impact. They are working away at what they think will help incentive for investment. They are claiming to go in for deregulation. I do not know how one puts a number on that.

I think I would have to say that I find some of the things they are doing rather attractive. I think it is always a good idea for a government to look at its expenditures every so often to see what can be cut out. I am not suggesting that what they are cutting out is necessarily the right thing. I think it is a good idea to worry about incentives and to get rid of regulation, but it is interesting to note that they do seem to rely on monetary policies so very much. I just do not know how it is going to come out.

Senator Murray: I do not know quite how to approach this final question, but you have said that to the extent you give advice other than on monetary policy to the government, you do so in private. I think we all accept that, but if you believe that monetary policy is carrying too large a share of the burden of fighting inflation, and I take it you do—

Senator Benidickson: He did not say that.

Senator Murray: He has said as much on previous occasions. I think most central bankers feel that way, but I will let Mr. Bouey speak for himself, of course. If you feel that there is something missing in terms of fiscal policy and other government economic policy, I must wonder whether you should not be more forthcoming publicly. I do not mean that you should indicate what programs you think the government ought to cut in order to reduce expenditures, or that kind of thing, but if there are areas such as indexation of personal income taxes, indexation of government payouts, or energy policy that affect the value of the Canadian dollar, and so forth, do you not feel that any views you have on that matter should be made public? Do you feel that it is really in the public interest to insist on expressing such advice privately?

[Traduction]

d'intérêt y est intégré. Vous vous souviendrez que les taux d'intérêt ont baissé pendant l'hiver. Et d'une certaine manière cela se répercute sur l'indice des prix à la consommation. Maintenant que les taux d'intérêt ont de nouveau pris une courbe ascendante, la situation sera peut être moins bonne, quoi que ce soit difficile à prédire. Je pense toutefois que dans l'ensemble ils vont mieux s'en sortir que nous.

Le sénateur Murray: J'aimerais connaître votre avis sur la nouvelle politique envisagée aux États-Unis. Laissez-moi vous expliquer ce que je veux dire; si le gouvernement du Canada essayait de comprimer les dépenses et les impôts en même temps, sans que le déficit en soit immédiatement amélioré, qu'en résulterait-il du point de vue de la politique monétaire?

M. Bouey: En fait c'est une question que j'aimerais également vous poser. Il est difficile d'y répondre étant donné que pour ma part je ne sais pas exactement quelle proportion de leur programme va véritablement être mise en œuvre. Il y a par ailleurs certains facteurs qui sont impossibles à mesurer. Je pense que lorsqu'il s'agit d'une économie de l'envergure de celle des États-Unis, c'est-à-dire une économie qui roule sur \$3 billions, que vous avez des compressions de dépenses et autres réductions d'impôt comparables, l'effet est à peu près nul. Leur but est de pouvoir de façon à encourager l'investissement. Ils prétendent viser la réglementation. Je ne sais pas comment on peut chiffrer cela.

À mon avis, certaines des mesures sont intéressantes. Il est toujours bon que le gouvernement examine le train de dépenses de l'État aussi souvent que possible, pour essayer de les diminuer. Je ne veux toutefois pas dire qu'ils font des coupes là où elles sont précisément nécessaires. Je pense qu'il est bon de chercher des stimulants, de se débarrasser de la réglementation, mais il est intéressant de remarquer qu'ils semblent se fier beaucoup aux politiques monétaires. Mais je ne sais absolument pas ce qu'il va en sortir.

Le sénateur Murray: J'ai une dernière question à poser, que je ne sais pas exactement comment formuler. Vous avez dit que dans la mesure où vous donnez des conseils autres que sur la politique monétaire au gouvernement, vous le faites en privé. Je crois que nous l'acceptons, mais si vous pensez que l'on a trop recours à la politique monétaire pour lutter contre l'inflation, et à mon avis vous le pensez . . .

Le sénateur Benidickson: Ce n'est pas ce qui a été dit.

Le sénateur Murray: En d'autres occasions, oui. Je pense que la plupart des responsables des banques centrales pensent la même chose, mais je pense qu'il vaut mieux que M. Bouey parle pour lui-même bien sûr. Si vous avez l'impression qu'en ce qui concerne la politique budgétaire il manque quelque chose, et également dans certains autres secteurs de la politique économique de notre gouvernement, je me demande si vous ne devriez pas vous exprimer publiquement à ce sujet. Je ne veux pas dire que vous devriez indiquer quels programmes le gouvernement devrait réviser pour réduire les dépenses, mais peut être y a-t-il des domaines tels que l'indexation de l'impôt des particuliers sur le revenu, ou l'indexation de certaines dépenses, ou de la politique énergétique dans la mesure où elle se répercute sur la tenue du dollar canadien etc., ne pensez-

[Text]

Mr. Bouey: I think that any specific recommendations, senator, really do have to be private; otherwise I do not think Ministers of Finance would welcome my advice for too long a time.

It also is the case that I do have a lot of responsibility for monetary policy. I probably have no business trying to spread myself over the whole thing, but I have implied some things. I have not been completely silent on some of these things.

Insofar as the share of monetary policy is concerned, of course central bankers always like to see fiscal policy carry a bigger share. That makes life a lot easier for them and people are kinder to them. I think there is something to be said for that. As I said in my paper, the impact of interest rates across the economy can be very uneven, indeed. Let us compare that, for example, to an increase in income taxes, which can be directed at people who can pay income tax, who make profits to pay income tax. I am not making this specific recommendation that taxes should be increased, but I am just using that as a comparison. The way the world is, I think our job is to control the money supply, and we have to take things as we find them. If we are controlling the money supply, I think that that is our share.

I have referred to the internal differences and the energy policy in various places. So, there cannot be any doubt in my mind, and probably not in any other person's mind, that a settlement of energy disputes probably ought to be given the highest priority in economic policy these days. I think it is a little hard to comment on that without knowing what the settlement would be, but I think the settlement might very well help us on the exchange rate and might improve the investment climate.

Senator Benidickson: A settlement going in what direction?

Mr. Bouey: Just an agreement between the Government of Canada and the Province of Alberta, just to get it settled so people know where they are. Of course, that would, I presume, end the cutback in Alberta oil production and that would help us on the exchange rate side a little bit because we would be importing less oil. So I put any disputes surrounding energy policy fairly high. I have indicated also in the paper that I welcomed the recognition by the government of a need to move toward lower deficits; so my view on fiscal policy is pretty clear there.

Senator Murray: You have referred to the energy dispute between the federal government and producing provinces. There is another aspect to the energy problem which I am going to raise; it concerns what I might call a dispute between

[Traduction]

vous pas que votre opinion sur ces sujets doive être rendue publique? Pensez-vous au contraire qu'il est vraiment dans l'intérêt général de le faire à titre privé?

M. Bouey: Je pense que ces recommandations particulières, sénateur, doivent être faites en privé, sinon les ministres des finances risqueraient de se lasser bien vite de mes conseils.

Il est également vrai que je porte une forte grande responsabilité en matière de politique monétaire. Je ne pense pas qu'il soit de mon ressort de trop m'étendre sur toute cette question, mais j'ai fait certaines allusions. Je ne suis pas resté complètement silencieux à ce sujet.

En ce qui concerne le rôle de la politique monétaire dans la lutte contre l'inflation, les banques centrales aiment toujours voir la politique budgétaire porter autant que possible une plus grande part du fardeau. Tout devient alors plus facile pour les banques centrales, et leur image s'en trouve également améliorée. Je pense qu'il faut dire quelque chose à ce sujet. Comme je l'indiquais dans mon exposé, les répercussions des taux d'intérêt sur l'ensemble de l'économie du pays peuvent être très inégales. On pourrait par exemple comparer ce mécanisme à celui d'une augmentation de l'impôt sur le revenu, qui ne concerne que les tranches de revenu qui payent un impôt, ou les bénéfices justifiant l'impôt. Je ne suis pas en train de dire qu'il faudrait augmenter l'impôt, je fais simplement une comparaison. Je crois que notre travail est de contrôler la masse monétaire, et nous sommes obligés d'une certaine manière de nous soumettre aux nécessités. Que nous contrôlions donc l'offre monétaire, voilà notre rôle.

J'ai parlé de certaines dissensions intérieures, et de la politique appliquée en divers endroits en matière d'énergie. Il n'y a aucun doute à mon sens, qu'un accord réglant ces dissensions, à propos de l'énergie, devrait obtenir la plus haute priorité dans l'ordre des questions de politiques économique à régler. Je pense qu'il est peut-être un peu difficile d'en dire plus, sans savoir ce que cet accord pourrait être, mais je pense qu'il nous aiderait du point de vue du marché des changes, ce qu'il améliorerait la situation de l'investissement.

Le sénateur Benidickson: A quel genre d'accord pensez-vous?

M. Bouey: Un accord entre le gouvernement canadien et la province de l'Alberta, afin de régler le problème et les gens sauront à quoi s'en tenir. Je suppose bien sûr que cela permettrait de mettre un terme aux réductions de la production pétrolière de l'Alberta, et nous aiderait quelque peu sur le marché des changes, puisque nous aurions moins besoin d'importer. Je confère donc une assez grande importance à ces différends créés par le problème de l'énergie. J'ai également indiqué dans ma présentation, que j'étais heureux de voir le gouvernement reconnaître le besoin de réduire le déficit, mon opinion en ce qui concerne la politique budgétaire est donc ici clairement exprimée.

Le sénateur Murray: Vous avez fait allusion aux différends énergétiques entre le gouvernement fédéral et les provinces productrices. Je pense qu'il y a un autre aspect de la question que je vais évoquer, et qui concerne ce que j'appellerais le

[Text]

the industry and the general policy of Canadianization that I asked you about the last time you were here. At that time I asked you whether you had been consulted on the matter, because it would seem to have a considerable effect on the investment climate, the value of the dollar and other matters that are of concern to you. Do you have anything to say about that now?

Mr. Bouey: The last time it was raised in this committee, I was asked if I had been consulted and I said no. In the last year there have been some discussions with the bank on some of the matters involved here. I think our main concern has been on the financial side. How do Canadians buy back part of the country, when they are already borrowing money to pay for their current account deficit? It is possible, but it does add to the debt burden. The other question that comes to mind is how do we pay for companies that we are taking over, because they almost certainly want foreign exchange. I have indicated that we should not forget about that. Foreign exchange has to come from somewhere. If you collect the Canadian dollars for it you still have to find the foreign exchange. Let us run our own affairs if we can in such a way that this kind of activity does not weaken the Canadian dollar. Those have been my main concerns.

On Canadianization, like most Canadians I would like to see Canadians own as much of their industry as they can as long as they can afford to do so. The main concerns I have are the ones I expressed to you: How do we finance, particularly in terms of the foreign currency side? I think that has to be considered. I am not suggesting that is being overlooked. The government has to keep an eye on this and is keeping an eye on it. The Exchange Fund Account is run by the Minister of Finance.

Senator Murray: Thank you, Mr. Chairman. I hope I have opened up a number of areas that our colleagues will want to follow up, and I may ask to return for a second round, if there is one.

The Chairman: I have one question, Governor Bouey, for clarification. You said that in 1980 the interest rate declined and that you found that the rate of growth of the aggregates of the money supply went below your target range. That was not over a very long period, and it gives me the impression that you react fairly quickly to changes in the rate of growth of the aggregates. Something that most central bankers criticize the market for doing is looking at the weekly figures or the monthly figures. Yet that would indicate that you look at the weekly or monthly figures in the same way for which you criticize us; would that be true?

Mr. Bouey: You may be right about that, but we had, as you recall, very high interest rates in March and April, and that is what depressed the rate of growth of the money supply,

[Traduction]

diffèrent entre l'industrie et la politique générale de canadienisation dont je vous ai parlé la dernière fois que vous étiez ici. A l'époque je vous ai demandé si vous aviez été consulté à ce sujet, étant donné qu'il semble bien que cela puisse avoir des effets considérables sur les investissements, et sur la valeur du dollar, ainsi que sur d'autres éléments de votre domaine de compétence. Avez-vous quelque chose à nous dire à ce sujet aujourd'hui?

M. Bouey: La dernière fois la question a été soulevée devant ce Comité et on m'a demandé si j'avais été consulté. J'ai répondu que non. L'an dernier la banque a été associée à certaines discussions autour de certains des sujets soulevés ici, et je crois que notre point essentiel avait été l'aspect financier des questions. Comment donc en effet les Canadiens peuvent-ils racheter une partie de leur patrimoine, alors qu'ils doivent déjà emprunter pour payer leur déficit courant? La chose est sans doute possible, mais évidemment cela ajoute à la dette. L'autre question qui vient à l'esprit est: comment payons-nous les sociétés qui sont achetées, puisque certainement, elles veulent presque toutes des devises étrangères. J'ai indiqué qu'il ne fallait pas oublier ce point. Les devises doivent donc venir d'ailleurs. Si vous avez recours au dollar canadien pour cela, il faut quand même acheter des devises. Essayons donc de gérer nos affaires, si nous le pouvons, de façon à ne pas affaiblir le dollar. Voilà ce qui faisait l'essentiel de mes préoccupations.

En ce qui concerne la canadienisation, je voudrais comme la plupart des Canadiens voir les Canadiens, eux-mêmes, autant que possible propriétaires de leur industrie, dans la mesure où ils peuvent se le permettre. En ce qui me concerne, la chose essentielle c'est, comme je vous l'ai dit: comment financer l'opération, et notamment sans oublier le problème des devises étrangères, je crois que c'est un problème à considérer. Je ne suis pas en train d'insinuer ici que l'on oublie cet aspect de l'opération. Le gouvernement simplement, se doit de ne pas le perdre de vue, et en fait il ne le perd pas de vue. Le fonds de devises étrangères est géré par le ministère des Finances.

Le sénateur Murray: Merci, monsieur le président. Je pense que j'ai abordé un certain nombre de domaines qui pourront faire l'objet de plus amples questions de la part de nos collègues, et il se pourrait que l'on revienne une autre fois si besoin est.

Le président: J'ai une petite explication supplémentaire à demander au gouverneur. Vous avez dit qu'en 1980 le taux d'intérêt a baissé, et vous avez constaté que le taux de croissance des agrégats, c'est-à-dire de la masse monétaire est resté en deçà de vos prévisions. Cela n'a pas duré trop longtemps, et j'ai l'impression que vous réagissez assez rapidement à des modifications du taux de croissance de ces agrégats. Voilà quelque chose que la plupart des banques centrales reprochent au marché... s'orienter par rapport à des données hebdomadaires ou mensuelles. En fait cela indiquerait que vous vous reportez aussi aux chiffres de la semaine ou du mois, d'une façon qui est celle que vous nous reprochez... est-ce que je me trompe?

M. Bouey: Vous avez peut-être raison à ce sujet, mais comme vous vous en souvenez peut-être, nous avions des taux d'intérêt très élevés en mars et en avril, et c'est ce qui a ralenti

[Text]

and it did continue for quite some time. It was not just a one-week or a one-month affair. Interest rates were declining in the United States at the same time. I think we would have found it fairly difficult to defend a policy of not allowing some decline of interest rates, and, of course, we did not allow nearly as large a decline as that which occurred in the United States.

The Chairman: Were you reacting to a political reality when you said it would have been difficult?

Mr. Bouey: We were reacting to a market reality. Our interest rate by June or some such time was something like 4 per cent above what the United States was charging, and once you get to limits like that the markets have a hard time believing that you can go much further. We may have overdone it.

The Chairman: Were you then concerned that the Canadian dollar would rise too much?

Mr. Bouey: The Canadian dollar did rise to a peak of 87.5 cents and while I am not going to reveal what I think should be the limit because it changes with circumstances, it was getting fairly strong, and that was a consideration, too.

Senator Benidickson: I want to clear something up concerning Senator Murray's questioning. I am not in any way trying to debate the able questioning that was done, but early in his questioning he was suggesting that there was some conflict in statements made by the Economic Council of Canada and statements made by the Bank of Canada. In the latter case he gave a page number from something. Was it the annual report or what was it? In the case of the Economic Council he did not indicate the source of any views that he was presenting, but simply said that they were the views of the Economic Council. Could he identify those references?

Senator Murray: For the record, senator, it is the 17th Annual Review of the Economic Council of Canada at pages 6 and 12.

Senator Benidickson: You did give something in the way of a page number.

Senator Murray: Page 23 of Mr. Bouey's Annual Report and his Moose Jaw speech.

Mr. Bouey: I might add that Dr. Slater said that those differences are more apparent than real, but I forget the rest of the explanation.

Senator Godfrey: Governor Bouey, I must confess I am asking you these questions strictly as a layman who is not ashamed to expose his ignorance. From listening to you today I would almost get the impression—I am not sure whether it is right or wrong—that the only way you control monetary supply is by interest rates. Are there no other ways?

Mr. Bouey: In the end it is interest rates that do it, senator, because what we do is control the amount of cash reserves that

[Traduction]

le taux de croissance monétaire, ce qui s'est ensuite prolongé pendant un certain temps. Il ne s'agissait pas simplement d'un phénomène d'une semaine ou d'un mois. Les taux d'intérêt étaient en baisse aux États-Unis à la même époque. Je pense qu'il aurait été très difficile de défendre une politique par laquelle on aurait voulu empêcher cette baisse des taux d'intérêt; évidemment nous n'avons pas permis une aussi grande baisse que celle qui s'est produite aux États-Unis.

Le président: Faites-vous allusion à une situation politique, lorsque vous dites qu'il aurait été très difficile d'empêcher cette chute des taux d'intérêt?

M. Bouey: Nous réagissions en fait à une réalité du marché. Notre taux d'intérêt en juin, ou au environ de cette période, était de 4 pour cent supérieur à celui des États-Unis, et quand vous en arrivez à de telles limites, le marché ne peut croire que vous puissiez continuer sur cette voie. Il se peut que nous soyons allés trop loin.

Le président: Avez-vous alors craint que le dollar canadien ne monte trop?

M. Bouey: Le dollar canadien a atteint un sommet de 87,5 cents américains; je ne vais toutefois pas révéler ce qui serait à mon avis la limite, elle varie selon les circonstances; il est donc vrai que le dollar canadien était assez fort; et c'était un point à considérer également.

Le sénateur Benidickson: J'aimerais clarifier quelque chose concernant les questions du sénateur Murray. Je ne mets aucunement en doute la pertinence des questions qui ont été posées ici, mais au début il a laissé entendre qu'il y avait contradiction entre les déclarations du Conseil économique du Canada et celles de la Banque du Canada. Dans le cas de cette dernière il a cité une page d'un document, il s'agissait peut-être du rapport annuel? En ce qui concerne le Conseil économique, le sénateur n'a pas indiqué les sources des arguments qu'il présentait, mais il a simplement dit qu'il s'agissait du point de vue du Conseil. Pourrait-il nous citer ces sources?

Le sénateur Murray: Sénateur, il s'agissait du 17^e Rapport annuel du Conseil économique du Canada pages, 6 et 12.

Le sénateur Benidickson: Vous aviez donc bien cité des pages.

Le sénateur Murray: Page 23 du Rapport annuel de M. Bouey, et son discours de Moose Jaw.

M. Bouey: Je pourrais ajouter que M. Slater avait déclaré que ces différences de point de vue sont plus apparentes que réelles, mais j'ai oublié le reste de ses explications.

Le sénateur Godfrey: Monsieur le Gouverneur, je dois confesser que je vous pose ces questions strictement en tant que profane, qui n'est nullement gêné, d'exposer ici son ignorance. D'après ce que vous nous avez dit aujourd'hui, je pourrais presque avoir l'impression... mais je ne suis pas sûr si j'ai tout à fait raison... que la seule façon de contrôler la masse monétaire est d'avoir recours aux taux d'intérêt. N'y a-t-il pas d'autres méthodes?

M. Bouey: En fin de compte, ce sont les taux d'intérêt effectivement, sénateur, étant donné que ce que nous faisons

[Text]

the chartered banks have. We have the power to do that. If we say that is as far as we are going to go to increase the reserves, that does have an effect on the rate at which the banking system can expand and so on, but it does not affect the demand side. People still want to borrow money. What will happen is that it will get the interest rates up. People will go to the banks and the banks will say they do not have the money but they should go out in the market and bid for money, or they will come to us, let us say, on Thursday and they will not bid for treasury bills because they need the money for something else. So, interest rates will go up. It is a classic example of a supply and demand situation. If you control the supply and the demand is still strong, interest rates go up and that is what brings it into balance.

Senator Godfrey: I can recall years ago a situation when money was in limited supply and the bank manager would call you in and say that he had to give preference to certain lines of credit. I believe there was a case in Winnipeg where the Bank of Canada laid down rules as to who should be given preference.

Mr. Bouey: The situation that prevailed then was that, in fact, interest rates were fairly low. For most of that time 6 per cent was the ceiling in the Bank Act. That was the rate the banks could charge. When we put pressure on them by tightening their cash reserves and not allowing them to go ahead as rapidly, they really were not able to ration their loans by interest rates. They had to find some other way. They had to say to some borrowers: "We cannot help you". In that event we felt it was desirable to say, "do not turn away all the people who have nowhere else to go. Look after the smaller borrowers and concentrate more on those people who are not going into the securities market where money will be rationed by interest rates."

Senator Benidickson: At what time was that, sir?

Mr. Bouey: We did that in the 1960s. The Winnipeg agreement, which was more of a co-operative agreement, did come in in the 1970s, but it did not work very well. That was on the other side. We asked them to put a ceiling on the amount they would pay for money. I believe those possibilities have been gone for quite some time. Our financial markets have developed far beyond that.

Senator Godfrey: Because they can go an alternate route?

Mr. Bouey: There are so many alternate places to go. In fact, the very first time we did this was during the Korean War. We asked the banks to observe a ceiling on their loans on non-government investments—I think it was in February, 1951—which they did; and it worked, I think, reasonably well. It is true that that was one of the origins of our commercial paper market, because people found a way to borrow money from other people without going directly through the banks; and, of course, it was a very rigid system. Each bank had to observe the ceiling. That meant that customers got tied to their banks, and so on. But that would not work now, because there

[Traduction]

c'est contrôler les réserves en liquidités des banques à charte. Cela rentre dans nos pouvoirs. Si donc nous décidons une limite d'expansion de ces réserves, cela a évidemment des effets sur le taux d'expansion du système bancaire, mais cela n'a aucune influence sur le côté demande. C'est-à-dire qu'il y a toujours des emprunteurs. Il est donc clair que les taux d'intérêt vont grimper. Les personnes qui veulent emprunter se présentent aux banques qui leur répondront qu'elles n'ont pas les fonds, mais qu'elles devraient avoir recours au marché des capitaux; ou bien les banques se présentent chez-nous, par exemple un jeudi, mais elles ne demandent pas de bons du Trésor puisqu'elles ont besoin d'argent pour autre chose. Donc les taux d'intérêt vont monter. C'est donc un exemple classique d'une situation d'offre et de demande. Vous contrôlez l'offre et la demande est toujours forte, les taux d'intérêt montent et c'est ce qui établit l'équilibre.

Le sénateur Godfrey: Je me souviens qu'il y a de cela quelques années, il y a eu au temps où la masse monétaire était limitée, les gérants de banques vous appelaient pour vous dire qu'ils avaient des priorités à respecter en matière de crédit. Je crois qu'il y a eu un cas à Winnipeg où la Banque du Canada imposait cette liste des préférences à donner.

M. Bouey: A l'époque, en fait, les taux d'intérêt étaient très bas. Pour l'essentiel de cette période il y avait un plafond de 6 p. 100 fixé par la Loi sur les banques, et qui était le taux que l'on permettait aux banques. Lorsque nous imposions donc aux banques des limites en ce qui concerne leurs liquidités, elles ne pouvaient pas contrôler leurs prêts en jouant des taux d'intérêt. Il fallait trouver autre chose. Elles ont donc dû renvoyer certaines personnes qui voulaient emprunter. Dans ce cas, nous pensions qu'il était bon de dire aux banques de ne pas renvoyer les emprunteurs qui ne pouvaient s'adresser nulle part ailleurs. Il fallait s'occuper des petits emprunteurs, et se concentrer ensuite sur ceux qui ne veulent pas s'adresser au marché des valeurs, où les opérations sont contrôlées par les taux d'intérêt.

Le sénateur Benidickson: A quelle époque cela remonte-t-il?

M. Bouey: Il s'agit des années 60. L'accord de Winnipeg, qui était un arrangement coopératif, a eu lieu dans les années 70, mais n'a pas très bien fonctionné. Il s'agissait d'ailleurs d'une autre intention. Nous avons donc demandé d'imposer un plafond à ce qu'ils étaient prêts à payer. Mais je crois de toutes façons que ces limites ont été dépassées depuis assez longtemps, et que nos marchés financiers ont dépassé ce stade du développement.

Le sénateur Godfrey: Parce qu'ils ont le choix?

M. Bouey: Ils ont en effet plusieurs possibilités à leur disposition. En fait, la première fois que nous ayons eu recours à cette mesure remonte à la guerre de Corée. Nous avons demandé aux banques de s'en tenir à un plafond quant à leurs prêts sur investissements non gouvernementaux, ce qu'elles ont fait. Je pense que c'était en février 1951. Et cela a fonctionné raisonnablement bien, je pense. Il est vrai que c'est là l'une des origines de notre marché des effets de commerce, car les gens trouvèrent moyen d'emprunter de l'argent d'autres personnes sans passer directement par les banques. Évidemment, c'était un système très rigide. Chaque banque devait respecter le

[Text]

are so many alternatives—at least, it would have to be much more direct.

Senator Godfrey: You mentioned that you thought the economy was really up to its potential. Yet we still have a 7 per cent unemployment rate. We used to speak of a normal unemployment rate of 4 per cent, a few years ago. Is it now normal to be 7 per cent? We are producing everything we can, except automobiles, yet we still have 7 per cent.

Mr. Bouey: The economists have a terrible time trying to figure that out, as you know. In the 1960s the Economic Council said we should be able to get away with 3 per cent and that ought to be a long-range target. In fact, the unemployment rate, for a little while, in the mid-1960s, got down to about 3.5 per cent. But there have been a lot of changes since then. There have been a lot of changes in the makeup of the labour force, in connection with the age distribution; there is much greater participation of women in the labour force, and much greater emphasis on part-time workers, and so on. So now it is hard to say.

Usually we have been too cautious about it. I can recall, in 1973, taking the view that surely we won't have inflation if the unemployment rate is still above 5 per cent. I actually made a speech in Toronto in April, 1973, when we raised the bank rate for the first time in that sequence, saying "Why would anybody do that when the unemployment rate is 5.9 per cent"? Well, it was already too late. The labour markets were as tight as anything even then, and we had a real surge in inflation—but not solely because of that—and in wage increases, and so on.

I would say that in the last year, with the unemployment rate running at more than 7 per cent, the labour markets have got quite tight in many places. There is some real unemployment around. I am not trying to dismiss it all. There have been layoffs in the automobile industry, and so on. But looking across the country as a whole, I think you will see a lot of evidence of tightness, particularly in skilled labour or skilled workers. I have been told by many exporters that the lack of skilled people is the major limitation on their ability to produce and sell. That is another of the problems that we come back to in trying to measure potential and capacity utilization. You may have some plant that could use but you do not have the people who can make use of it for you. I am not going to suggest that it has to be as high as 7 per cent, but I doubt if it is all that far off.

Senator Godfrey: It is not a very happy thought for the future. Of course, we have all been hearing about the shortage of skilled labour, which we have solved to some extent by immigration, which I think is a very short-sighted view. Really it is not just up to the government. Surely industry must face up to the fact that it has to start training more workers.

[Traduction]

plafond. Ainsi, les clients se retrouvaient liés à leurs banques, etc. Mais ce système ne fonctionnerait pas aujourd'hui, car il y a tant d'autres solutions—du moins, il devrait être beaucoup plus au point.

Le sénateur Godfrey: Vous avez dit que vous pensiez que l'économie fonctionnait vraiment à pleine capacité. Pourtant, nous avons toujours un taux de chômage de 7 pour cent. Il y a quelques années, le taux de chômage normal était de 4 pour cent. Est-ce aujourd'hui normal d'avoir un taux de 7 pour cent? Nous produisons tout ce que nous pouvons, sauf des automobiles, et nous avons quand même un taux de chômage de 7 pour cent.

M. Bouey: Les économistes ont terriblement de difficulté à l'expliquer, comme vous le savez. Dans les années 1960, le Conseil économique affirmait que nous devrions pouvoir nous en tirer avec 3 pour cent et que ce devait être un objectif à long terme. En fait, dans les années 1960, le taux de chômage est passé à environ 3.5 pour cent pendant un court laps de temps. Mais il y a eu beaucoup de changements depuis lors. Il y a eu beaucoup de changements dans la composition de la population active en ce qui concerne la répartition des groupes d'âges. Aujourd'hui, la participation des femmes est beaucoup plus grande et il y a beaucoup plus de travailleurs à temps partiel, etc; c'est donc difficile à dire.

Habituellement, nous sommes trop prudents à cet égard. Je me rappelle qu'en 1973, je pensais que nous n'aurions certainement pas d'inflation si le taux de chômage était encore supérieur à 5 pour cent. J'ai en fait prononcé un discours à Toronto en avril 1973, époque à laquelle nous avons pour la première fois augmenté le taux d'escompte, où je disais: «pourquoi ferait-on cela quand le taux de chômage est de 5.9 p. 100»? Mais il était déjà trop tard. Même alors, les marchés du travail étaient aussi serrés que le reste, et nous avions une véritable flambée de l'inflation—mais non seulement à cause de cela—et des salaires, etc.

L'année dernière, avec un taux de chômage qui se situait à plus de 7 p. cent, les marchés du travail étaient serrés en maints endroits. Il y a un chômage réel aux alentours. Je n'essaie nullement de le nier. Il y a eu des mises à pied dans l'industrie de l'automobile, etc. Mais dans l'ensemble du pays, il y a beaucoup de preuves de resserrement, particulièrement en ce qui concerne la main-d'œuvre qualifiée. De nombreux exportateurs m'ont dit que le manque de main-d'œuvre qualifiée est le principal obstacle à leur capacité de production et de vente. C'est là un autre des problèmes auxquels nous revenons quand nous essayons de mesurer le potentiel et l'utilisation de cette capacité. Vous pouvez avoir une usine mais ne pas avoir le personnel nécessaire à son fonctionnement. Je n'irai pas jusqu'à dire que ce doit être 7 p. 100, mais je doute que ce soit aussi élevé.

Le sénateur Godfrey: La perspective n'est pas rassurante pour l'avenir. Évidemment, nous avons tous entendu parler de la pénurie de main-d'œuvre qualifiée, à laquelle nous avons dans une certaine mesure pallié par l'immigration, ce qui représente une mesure à court terme à mon avis. Cela ne relève pas seulement du gouvernement. L'industrie doit faire

[Text]

Mr. Bouey: It is really interesting to see how fast employment has grown. This may be a myth, because you can not really see the movements. It almost seems to be easier to draw people out of that part of the population who are not in the labour force than to reduce the unemployment rate substantially.

Senator Godfrey: Because they have some particular skill, possibly.

Mr. Bouey: Yes. There are a lot of obstacles in the way of labour mobility.

Senator Godfrey: As my final question, I have been reading Mr. Ruben Bellan in the *Toronto Star*. I was the one who asked them to send you this one particular column. I thought it was about time that the bank had an opportunity to comment on his columns. I hope you had sufficient advance notice of this. Without going through all the statistics that he gives, for the record I will read in some of the things. I want to give you an opportunity to reply. Mr. Bellan says:

In his report for 1980 Gerald Bouey, governor of the Bank of Canada, reviews the course of world inflation in the past two decades. According to his account, inflation was caused primarily by the excessively expansionary policies applied by the major industrialized countries in the late 1960s and early 1970s. To curb the inflation there was by 1974-75 a shift to "generally more restrained fiscal and monetary policies." Bouey refers specifically to West Germany and Japan—the two countries of the free enterprise world whose economies have been performing most successfully. Both, he declares, applied demand policies in the latter 1970s that were "much more cautious" than those of a few years before; both after 1975 "pursued policies that continued to give priority to containing and reducing inflation."

This summary of German and Japanese economic policy is totally at variance with the reports and statistics of authoritative international bodies.

He then goes on to quote a bunch of statistics from the OECD, and so on. He ends up by saying:

However brief, Bouey's description of German and Japanese economic policy is categorically wrong. These two countries did not, as he declares, apply demand policies in the later 1970s that were "much more cautious" and did not give priority to "containing and reducing inflation;" they adopted expansionary policies designed primarily to reduce unemployment.

Bouey's highly imaginative reconstruction of German and Japanese economic policy may derive from ignorance.

I will stop there.

[Traduction]

face au fait qu'elle doit commencer à former davantage de travailleurs.

M. Bouey: Il est intéressant de voir avec quelle rapidité l'emploi a augmenté. C'est peut-être un mythe, car on ne peut vraiment voir les déplacements. Il semble presque plus facile de recruter parmi ceux qui ne font pas partie de la population active et de réduire le taux de chômage sensiblement.

Le sénateur Godfrey: Peut-être parce qu'elles ont des compétences particulières.

M. Bouey: Oui. Il y a beaucoup d'obstacles à la mobilité de la main-d'œuvre.

Le sénateur Godfrey: Pour ce qui est de ma dernière question, j'ai lu l'article de M. Ruben Bellan paru dans le *Toronto Star*. C'est moi qui ai demandé qu'on vous en envoie des copies. J'ai pensé qu'il était à peu près temps que la banque ait l'occasion de commenter ses articles. J'espère que vous en avez été avisé suffisamment à l'avance. Sans passer par toutes les statistiques qu'il donne, et pour les fins du compte rendu des délibérations, je lirai une partie de son article. Je voudrais vous donner l'occasion d'y répondre. M. Bellan dit:

Dans son rapport de 1980, Gerald Bouey, Gouverneur de la Banque du Canada, examine l'évolution de l'inflation mondiale au cours des deux dernières décennies. A son avis, l'inflation a été causée principalement par les politiques excessivement expansionnistes appliquées par les grands pays industrialisés à la fin des années 60 et au début des années 70. Pour contrer l'inflation, il y a eu en 1974-1975 une orientation vers des politiques monétaires et fiscales «généralement plus restreintes». Bouey fait particulièrement allusion à l'Allemagne de l'Ouest et au Japon, deux pays du monde de la libre entreprise dont les économies ont des rendements très satisfaisants. Les deux pays, déclare-t-il, ont appliqué à la fin des années 70 des politiques relatives à la demande «beaucoup plus prudentes» que celles appliquées quelques années auparavant; les deux, après 1975, ont «poursuivi des politiques qui accordaient toujours priorité à l'objectif de contenir et de réduire l'inflation».

Ce résumé de la politique économique allemande et japonaise est totalement différent des rapports et des statistiques d'organismes internationaux qui font autorité.

Il cite ensuite une série de statistiques de l'OCDE, etc. Il termine en disant:

Quoique brève, la description que fait Bouey de la politique économique allemande et japonaise est absolument fautive. Ces deux pays n'ont pas, comme il l'affirme, appliqué dans les années 70 des politiques «beaucoup plus modérées» axées sur la demande et n'ont pas accordé priorité à l'objectif de «contenir et de réduire l'inflation»; ils ont adopté des politiques expansionnistes conçues principalement pour réduire le chômage.

La reconstruction hautement imaginative de la politique économique allemande et japonaise faite par Bouey découle peut-être d'un manque de connaissances.

Je m'arrêterai là.

[Text]

Mr. Bouey: Well, it's nice to know that somebody thinks I've got imagination. I want to thank the committee for sending me the clipping. Quite frankly, I have not been reading much of his stuff of late. We have looked at it very carefully. We won't take back a single word. What he has done is to quote very selectively, in some cases out of context. Let me give you an example. His first quotation:

"Since the 1975 recession, economic policy has aimed at creating favorable conditions for a sustained upswing sufficiently strong to ensure a gradual absorption of labor market slack."

He chose to ignore the immediately following qualification that:

At the same time, a continued reduction of price increases has been considered a prerequisite for a durable return to full employment in the medium run.

Well, I have lots of ammunition here, but I will not read it all. I think it is a piece of very little quality from someone who calls himself a professor of economics. I suppose, in fairness, I should say that apparently it does meet the standards of the *Toronto Star*.

Senator Godfrey: But he does quote specific figures. When you say they are out of context, are you referring to the OECD figures that he quotes? Rather than have him make sweeping statements, I was hoping that you would be able to reply.

Mr. Bouey: I quote one of his sentences, and then I quoted the next sentence from the same OECD report—the very next sentence.

That's all I did.

Senator Godfrey: That's the OECD report?

Mr. Bouey: Yes, the OECD survey of Germany, June, 1978. But there is a lot of other information. There are the views of non-OECD bodies, such as the Bank for International Settlements; even the Economic Report of the President to Congress. I can give you a note on it, if you wish, but I would rather see the whole thing lost.

Senator Benidickson: Is Professor Bellan still at the University of Manitoba?

Senator Godfrey: He is Professor of Economics, St. John's College, University of Manitoba.

Mr. Bouey: I will give you a note on it, if you like, senator.

The Chairman: When the Economic Council was here, it had put through its econometric model a scenario in which it had the Canadian interest rates at 300 basis points below the American interest rates. Its claim was that the model indicated that the exchange rate of the Canadian dollar in U.S. terms would fall by roughly from 4 per cent to 4.5 per cent and would then stabilize; and, in fact, if certain policies, such as the settlement of the oil price dispute, were to be favourably concluded, it claimed that the drop might be non-existent. What interested us particularly was the concept it had come up with, that it would go to a certain level and stay there, and

[Traduction]

M. Bouey: Voilà au moins quelqu'un qui pense que j'ai de l'imagination. Je tiens à remercier le comité de m'avoir fait parvenir la coupure. Franchement, je n'ai pas lu beaucoup de ses articles dernièrement. Nous l'avons examiné très soigneusement. Nous n'en nierons pas un seul mot. Ce qu'il a fait, c'est citer de façon très sélective des éléments, parfois hors contexte. Permettez-moi de vous donner un exemple. Sa première citation:

«Depuis la récession de 1975, la politique économique vise à créer des conditions favorables à une hausse soutenue suffisamment forte pour assurer une absorption graduelle du ralentissement du marché du travail».

Il a choisi d'omettre la réserve qui suit:

Par ailleurs, une réduction suivie de l'augmentation des prix est considérée comme un préalable au retour durable au plein emploi à moyen terme.

J'aurais ici beaucoup d'armes, mais je ne lirai pas tout. Je pense que c'est un écrit de piètre qualité pour quelqu'un qui se dit professeur d'économie. En toute justice, je devrais dire qu'elle est une atteinte à la réputation du *Toronto Star*.

Le sénateur Godfrey: Mais il cite des chiffres précis. Quand vous dites qu'ils sont hors contexte, parlez-vous des chiffres de l'OCDE? Plutôt que de le laisser faire des déclarations à l'emporte-pièce, j'espérais que vous puissiez répondre.

M. Bouey: J'ai cité l'une de ses phrases, puis un extrait du même rapport de l'OCDE. C'était la phrase suivante.

C'est tout ce que j'ai fait.

Le sénateur Godfrey: C'est le rapport de l'OCDE?

M. Bouey: Oui, le rapport de l'OCDE sur l'Allemagne qui date de juin 1978. Il y a beaucoup d'autres informations. Il y a les points de vue d'organismes autres que l'OCDE comme la Banque des règlements internationaux; même le rapport économique du Président au Congrès. Je puis vous donner à cet égard une note, si vous le désirez, mais j'aimerais plutôt oublier toute l'affaire.

Le sénateur Benidickson: Le professeur est-il toujours à l'Université du Manitoba?

Le sénateur Godfrey: Il est professeur d'économie au Collège Saint-John de l'Université du Manitoba.

M. Bouey: Je vous donnerai une note à cet égard, si vous voulez, sénateur.

Le président: Quand le Conseil économique a comparu devant nous, il a fait valoir par son modèle économétrique un scénario dans lequel les taux d'intérêt canadiens étaient de 300 points de base inférieurs aux taux américains. Selon lui, le modèle indiquait que le taux de change du dollar canadien en dollar américain tomberait d'environ 4 à 4.5 p. 100 puis se stabiliserait; et que si certaines politiques comme le règlement du contentieux relativement aux prix du pétrole connaissent un heureux dénouement, il se pourrait qu'il n'y ait pas de baisse. Ce qui nous a particulièrement intéressé, c'est l'idée qu'il atteindrait un certain niveau et se stabiliserait et qu'on pour-

[Text]

that, in fact, you could have a conscious differential in your interest rate policy and see the exchange rate policy stabilized. Would you comment on that?

Mr. Bouey: Yes. You can get that kind of an answer if you put those assumptions into your model that will produce that kind of an answer; that is, assumptions—probably rational assumptions, though I have not checked that particular one—about how exchange markets behave.

The Chairman: I hope I am reporting them correctly.

Mr. Bouey: Of course, my problem, with that sort of thing, is that anyone who is close to financial markets knows that they really do not behave that way. Confidence in exchange markets is just terribly important. As I indicated earlier, I claim to have a certain amount of experience in these matters.

If the market ever gets the impression that the authorities are deliberately trying to engineer some decline in the exchange rate, you had better watch out. It may be extremely hard to get hold of it again.

You may recall that about four years ago—or five years ago, I guess it is now—in the United Kingdom the market got the impression that the British authorities were not particularly unhappy about sterling going below \$2 U.S., and it fell to \$1.55 before they could get it turned around. I do not want to cite that as a rule that will apply in every case, but the exchange markets are very delicate, and one had better be very careful. Otherwise, if it starts to go too far, what one finds is, in the end, that to keep it under control, you not only have exchange depreciation but you have to have your interest rates higher than ever, in order to stop the run.

You see, people get these things by watching what happens with different exchange rates at different periods over time; but I can recall very well how different the market reaction was, say, when the Canadian dollar moved between 92 and 90, and then between 90 and 88. No comparison.

The Chairman: But they were suggesting something different, I gathered, and that was that if your interest rate policy is highly affected by your view as to where the exchange rate should be, and if you had a differential which might be achieved by not going up as quickly as the American interest rates, you could stabilize at a lower figure, which they say would probably be around 78 cents, 79 cents. Then you could stay 78 basis points below the U.S. dollar.

Mr. Bouey: Of course, even if you were successful you would have put a lot of inflation into the system by doing that; but I do not think you can count on it working that way.

Now, you can do a certain amount, and we have. Take the latter part of last year. What we did then was try to avoid letting our rates rise as far as the United States rates, and you may recall that in December the peak prime rate here was 18 1/4, whereas it was 21 1/2 in the United States. This gradual—at least, it wasn't all that gradual towards the end—relationship between interest rates changed from mid-year on, and we gave up quite a lot on the exchange rate. The Canadian

[Traduction]

rait avoir une différence consciente de politique de taux d'intérêt qui apporterait une stabilisation de la politique du taux de change. Pourriez-vous commenter la question?

M. Bouey: Oui. Vous pouvez obtenir ce type de réponse si vous faites ces hypothèses dans votre modèle, c'est-à-dire des hypothèses sur le comportement des marchés de change. Ce sont probablement des hypothèses rationnelles, mais je n'ai pas vérifié celle-là.

Le président: J'espère les citer correctement.

M. Bouey: Évidemment, mon problème avec ce genre de choses, c'est que quiconque est près des marchés financiers sait qu'ils ne se comportent pas ainsi. La confiance dans les marchés de change est terriblement importante. Comme je l'ai dit déjà, je prétends avoir une certaine expérience dans ces questions.

Si le marché a l'impression que les autorités essaient délibérément de favoriser une baisse du taux de change, vous feriez mieux de vous surveiller. Il pourrait être extrêmement difficile de reprendre contrôle.

Vous vous souviendrez peut-être qu'il y a quatre ans, ou cinq, le marché au Royaume-Uni avait eu l'impression que les autorités britanniques n'étaient pas particulièrement mécontentes de ce que la livre sterling dégringole au-dessous de \$2 américains; elle est en fait tombée à \$1.55 avant qu'ils n'aient eu le temps de se retourner. Je ne veux pas citer la chose comme une règle qui s'appliquera dans tous les cas, mais les marchés de change sont très délicats et il faut être très prudent. Autrement, si on exagère le contrôle, non seulement on se retrouve avec une dépréciation de change mais avec des taux d'intérêt supérieurs afin de mettre un terme au cercle vicieux.

C'est ce qu'on obtient en surveillant ce qui se produit relativement aux divers taux de change à diverses époques. Mais vous vous souviendrez très bien combien différente fut la réaction du marché quand le dollar canadien est passé de 92 à 90 cents puis de 90 à 88. Il n'y a aucune comparaison.

Le président: Mais il laissait entendre autre chose, si je ne m'abuse, à savoir que si votre point de vue sur le taux de change influe trop sur la politique du taux d'intérêt et si vous aviez un écart qui pourrait être comblé en ne procédant pas aussi rapidement que les taux d'intérêt américains, le dollar pourrait se stabiliser à un chiffre inférieur, probablement à quelque 78 ou 79 c. On pourrait alors dire 300 points de base au-dessous du dollar américain.

M. Bouey: Évidemment, même si vous y arriviez, vous auriez insufflé beaucoup d'inflation dans le système; mais je ne pense pas que vous puissiez vous fier à ce que cela fonctionne ainsi.

Or, vous pouvez faire quelque chose, et nous l'avons fait. Prenez la dernière partie de l'année passée. Nous avons essayé d'éviter de laisser nos taux augmenter de pair avec ceux des États-Unis. Vous vous souviendrez qu'en décembre, le taux préférentiel a atteint 18 1/4 ici et 21 1/2 aux États-Unis. Ce rapport graduel—il ne l'était pas autant vers la fin—entre les taux d'intérêt a changé à partir de la moitié de l'année, et nous avons abandonné beaucoup en ce qui a trait au taux de change.

[Text]

dollar, which I think I said earlier had been about 87 1/2 in July, came down to as low as 82 1/2; but we played it very carefully. We always reacted, at least, to some degree, to reductions in the exchange rate as American rates rose, and we were able to succeed, I think, because first of all people taking a position, or attempting to take a position, against the Canadian dollar, never knew how long those American rates were going to stay up there, and they never knew how we might react; so we were able to limit it that way.

All I am suggesting is that while you may be able to play it that way, the way we did on that occasion—and right now our prime rate is 1 per cent below the United States—you certainly cannot set out to reduce your interest rates by 3 per cent, or something, and get away with it. You would be in all sorts of trouble.

Senator Grosart: Did you say, Governor Bouey, that you regarded Bellan's comment here as up to the standard, or not up to the standard, of the *Toronto Star*?

Mr. Bouey: They published it, so I assume it is up to their standard, that is all.

Senator Grosart: You said, as we all do, speaking of that hopeful time, "When we will be able to say that inflation is under control."

How would you describe that in terms of signs, components, characteristics?

Mr. Bouey: Well, the only way I really know how to describe it, senator, is by saying, when the rate of price increase begins to decline, that is the most hopeful sign. It is hard to get a sign other than that, because it has gone on for so long that you are not likely to get many believers until this actually starts to happen.

Senator Grosart: We will have ups and downs?

Mr. Bouey: We will have ups and downs—we have those all the time—but I am referring to a sustained decline. We need a sustained decline of a few points in the inflation rate before we can really get on our way, I think.

Senator Grosart: Would there be components other than the CPI figure, for example?

Mr. Bouey: I think the CPI is what people look at the most.

Senator Grosart: How realistic is that as an actual measure of inflation?

Mr. Bouey: Well, I think it is the best one consumers have got. In fact, it is the only one they have. There are problems with every index. We also have what is called the GNP deflator, which is the widest one. That is not a fixed-weight index, however. It deals with changes in the economy.

The CPI does have problems in it, and the weights may not change for considerable periods; for example, if people are conserving energy, that does not mean that the weight in the index is going to change for a long time.

[Traduction]

Le dollar canadien qui, comme je crois l'avoir dit, avait été de 87 1/2 cents en juillet, est tombé à 82 1/2 cents. Mais nous avons très bien joué. Nous avons toujours réagi, du moins dans une certaine mesure, aux réductions du taux de change quand les taux américains augmentaient, et nous avons pu gagner, car tout d'abord, les gens qui prennent position ou qui essaient de le faire contre le dollar canadien ne savent pas combien de temps les taux américains se maintiendront à ce niveau-là et comment nous allons réagir. Nous avons donc pu limiter l'impact de cette façon.

Bien qu'on puisse jouer comme nous l'avons fait à cette occasion et notre taux préférentiel est actuellement inférieur de 1 p. 100 à celui des États-Unis, vous ne pouvez certainement pas réduire vos taux d'intérêt de 3 p. 100, disons, et vous en tirer ainsi. Vous auriez alors toutes sortes de problèmes.

Le sénateur Grosart: Avez-vous dit, Gouverneur Bouey, que vous considérez les observations de Bellan comme correspondant aux normes du *Toronto Star*?

M. Bouey: Le journal les a publiées, je suppose donc qu'elles correspondent à ses normes.

Le sénateur Grosart: Comme nous tous, vous avez parlé à propos de cette période que nous attendons impatiemment «quand nous pourrions affirmer que l'inflation est maîtrisée».

Comment décririez-vous la chose en termes de signes, composantes, caractéristiques?

M. Bouey: Disons simplement que c'est quand le taux d'augmentation des prix commence à baisser. C'est le signe le plus prometteur. C'est difficile d'en trouver un autre, car la situation a tellement duré qu'ils sont rares ceux qui peuvent y croire tant qu'elle ne commence pas à se matérialiser.

Le sénateur Grosart: Vous aurez des hauts et des bas?

M. Bouey: Oui, toujours. Mais je parle d'un déclin soutenu. Nous avons besoin d'un déclin soutenu de quelques points dans le taux d'inflation avant de pouvoir redresser la situation, je pense.

Le sénateur Grosart: Y aurait-il des éléments autres que l'IPC, par exemple?

M. Bouey: Je pense que l'IPC est ce qu'on examine le plus.

Le sénateur Grosart: Est-ce réaliste en tant que mesure de l'inflation?

M. Bouey: Je pense que c'est la meilleure que les consommateurs aient. En fait, c'est la seule qu'ils aient. Tous les indices posent des problèmes. Nous avons aussi ce que nous appelons l'indice d'ajustement au PNB, qui est le plus vaste. Ce n'est pas un indice pondéré fixe, toutefois. Il traite des changements dans l'économie.

L'IPC comporte aussi des lacunes et la pondération peut ne pas changer pendant des périodes considérables; par exemple, si les gens conservent l'énergie, cela ne signifie pas que le poids sur l'indice est appelé à changer pendant longtemps.

[Text]

Senator Grosart: Do you see other factors than interest rates affecting that point of control? And can we have control of inflation with no substantial change in interest rates?

Mr. Bouey: Well, theoretically you can, and I have tried to indicate that in my paper. I do not think that would be a very sensible way of doing it. I think what you want is a pretty good balance between monetary and fiscal policies and the other policies. You could have an extremely tough fiscal policy; you could reduce the rate of borrowing in the country, and that would produce total spending. It would make the economy somewhat weaker than it is now, and in time the rate of inflation would be less and interest rates could be lower for that reason. I do not suggest that if you suddenly changed fiscal policy drastically, tomorrow, interest rates would come down. They might come down some, because of expectations, but really, these other policies have to work through the rate of inflation, mainly, I think, in order to bring the rate of interest down.

Senator Grosart: You have made it clear that you do not feel that you are in a position to state publicly what specific government policies outside the immediate area of monetary policy might bring inflation under control. Could you, however, indicate the kinds of things that might achieve this? I say that because the kind of thing everybody seems to be asking is, "Why is the government not doing something?" I am not suggesting here that the government should be doing something that it is not doing, but is it true to say that as far as you are concerned we have to live with monetary control and hope that it will do the job under present fiscal and other policies?

Mr. Bouey: I would hope that other things could be done, senator. As I have already indicated, I would say that the very first thing I would hope could be done is to get this energy dispute cleared up. Then the government would know where it stood on revenues from energy, for example. We would save something on our import bill. Then the government could look at its fiscal situation knowing what would happen there and see what else could be done.

I do not suggest there is nothing else that can be done, but I do suggest that there is a real hang-up here as long as we have this problem.

Senator Grosart: You used a very interesting phrase in summing up your responsibilities in the central bank. You referred to maintaining the integrity of the nation's money. Again, how would you define "integrity"?

Mr. Bouey: I think you can look at it two ways. The most important way—and this gives you the opportunity of saying that I have not done it very well—is to look at the rate of inflation. To most people, "the value of the dollar" means "how much will it buy?" The dollar buys an awful lot less now than it did 10 years ago. However, our job is still to do the best we can.

[Traduction]

Le sénateur Grosart: Voyez-vous des facteurs autres que les taux d'intérêt qui influent sur le point de contrôle? Pouvons-nous maîtriser l'inflation sans modifier sensiblement les taux d'intérêt?

M. Bouey: Théoriquement, vous le pouvez, et j'ai essayé de le faire voir dans mon document. Mais je ne pense pas qu'il soit très sensé de procéder de la sorte. En fait, ce qu'il faut, c'est un juste équilibre entre les politiques monétaires et fiscales et les autres. Vous pourriez avoir une politique fiscale extrêmement dure; vous pourriez réduire le taux d'emprunt au pays, mais cela n'empêchera pas les gens de dépenser tout ce qu'ils ont. L'économie s'en retrouverait un peu plus faible qu'elle ne l'est présentement et, avec le temps, il y aurait fléchissement du taux d'inflation et, conséquemment, baisse possible des taux d'intérêt. Je ne prétends pas qu'un changement soudain et radical de la politique fiscale provoquerait une diminution des taux d'intérêt. Ceux-ci pourraient baisser un peu, à cause des attentes, mais en réalité, ces autres politiques doivent s'attaquer au taux d'inflation, principalement, pour faire baisser le taux d'intérêt.

Le sénateur Grosart: Vous avez dit clairement que vous ne pensiez pas être en mesure de déclarer publiquement quelles politiques gouvernementales précises, à part la politique monétaire, pourraient permettre de juguler l'inflation. Pourriez-vous, toutefois, nous indiquer le genre de choses qui pourraient concourir à l'enrayer? Je pose cette question, parce que tout le monde semble se demander pourquoi le gouvernement n'intervient pas. Je ne dis pas que le gouvernement devrait faire quelque chose qu'il ne fait pas déjà, mais est-il vrai qu'à votre avis il faut vivre avec des mesures de contrôle monétaire et espérer qu'elles seront efficaces, dans le cadre des politiques actuelles en matière de fiscalité et autres?

M. Bouey: J'aimerais bien qu'on puisse faire autre chose, sénateur. Je répète que la toute première chose que j'aimerais qu'on fasse, c'est de régler le conflit en matière d'énergie. Le gouvernement saurait dès lors où il en est sur le plan des recettes énergétiques, par exemple. Nous réaliserions certaines économies en matière d'importation. Le gouvernement pourrait ensuite étudier sa situation fiscale en connaissance de cause et voir ce qu'il pourrait faire de plus.

Je ne dis pas qu'il y a autre chose à faire, je dis simplement qu'il y a un véritable obstacle tant que subsistera ce problème.

Le sénateur Grosart: Vous avez employé une expression très intéressante en résumant vos responsabilités à la banque centrale. Vous avez dit devoir assurer l'intégrité du système monétaire du pays. Comment définiriez-vous le mot «intégrité»?

M. Bouey: Je pense qu'il y a deux façons d'aborder la question. La plus importante—et cela va vous donner l'occasion de dire que je n'ai pas très bien réussi—c'est de surveiller le taux d'inflation. Pour la plupart des gens, «la valeur du dollar» signifie pouvoir d'achat. Le dollar permet d'acheter beaucoup moins aujourd'hui qu'il y a dix ans. Cependant, nous sommes là pour faire de notre mieux.

[Text]

The other way to look at it, I suppose, is based on the exchange rate. However, the most fundamental way is to consider what the dollar will buy for Canadians who hold it.

Senator Grosart: At the end of your written presentation a very interesting sentence appears. You said,

The Bank has to use its powers in the world as it finds it, and to face up squarely to the implications of what it finds there for the integrity of the nation's money.

You say that the bank has powers. Can you expand upon that statement by telling us what the powers of the bank are? What powers can the bank use? What does "facing up" mean in this context?

I am really asking you whether there are any powers that the bank can use other than the existing concept of monetary policy.

Mr. Bouey: I thought that the sentence sounded pretty good—

Senator Grosart: So did I.

Mr. Bouey: . . . but you are going to make it difficult for me by asking me to take it word by word. If you look at the Bank of Canada Act you will see that we do have quite a few powers, but they basically boil down to one, which is the power to control the rate of growth of the money supply. We have the power to buy and sell securities; we have the power to alter the secondary reserve requirement of the chartered banks; we have the power to lend money to banks and to other members of the Canadian Payments Association, when it gets going. In other words, we can act as lender of last resort in the financial system, which is an important power if the need for it should arise. However, in terms of the discussion here, the main power of the bank is that of control over the rate of growth of the money supply. That is the simplest way of putting it.

Senator Grosart: There is no way, then, that you can control the interest rate or the resulting profits of the banks?

Mr. Bouey: With regard to interest rates, you can have your choice, I suppose. We might be able to maintain a certain interest rate if we were prepared to buy every security that anybody wanted to sell us. If we were prepared to buy the whole treasury bill tender next Thursday at some rate lower than other people wanted to bid, thereby flooding the country with money. That might work for a while. But it would not work over the longer-term, let me tell you, because everybody would see that it would be terribly inflationary. Canadians would look elsewhere across the border for places to invest their money; there would be a sharp fall in the Canadian dollar.

However, it is true that up to a point—perhaps for a temporary period—the central bank could control either the interest rate or the supply of money. However, if the supply of money is controlled, the interest rate is going to have to

[Traduction]

La deuxième façon, à mon avis, serait d'étudier le taux de change. Cependant, la meilleure façon c'est de voir ce que le dollar permet aux Canadiens de se procurer.

Le sénateur Grosart: A la fin de votre mémoire, il y a une phrase très intéressante. Vous dites que

La banque doit utiliser ses pouvoirs dans le monde comme elle le juge bon, et faire face franchement aux répercussions de ce qu'elle a jugé bon de faire pour l'intégrité de la monnaie nationale.

Vous dites que la banque a des pouvoirs. Pourriez-vous expliciter cette affirmation en nous disant en quoi ils consistent? A quels pouvoirs la banque peut-elle faire appel? Qu'est-ce que l'expression «faire de son mieux» signifie ici?

Je demande en somme s'il y a vraiment d'autres pouvoirs auxquels la banque peut faire appel en plus de sa politique monétaire.

M. Bouey: Je pensais que c'était une belle phrase—

Le sénateur Grosart: Moi aussi.

M. Bouey: Mais vous allez me rendre la tâche difficile en me demandant d'expliquer chaque mot. Si vous examinez la Loi sur la Banque du Canada, vous verrez que nous avons effectivement bien des pouvoirs, lesquels reviennent tous essentiellement au même, soit au pouvoir de contrôler le taux de croissance de la masse monétaire. Nous avons le pouvoir d'acheter et de vendre des titres; nous avons le pouvoir de changer la réserve secondaire des banques à charte; nous avons le pouvoir de prêter de l'argent aux banques et à d'autres membres de la Canadian Payments Association, quand tout se met à marcher. En d'autres mots, nous pouvons agir comme prêteur de dernier ressort dans le système financier, ce qui constitue un pouvoir important en cas de besoin. Cependant, aux fins de la discussion ici, le principal pouvoir de la banque est celui de contrôler le taux de croissance de la masse monétaire. C'est la façon la plus simple de décrire les choses.

Le sénateur Grosart: Vous ne pouvez donc pas, d'aucune façon, contrôler le taux d'intérêt ou les profits que réalisent les banques?

M. Bouey: En ce qui concerne les taux d'intérêt, vous avez peut-être le choix. Nous pourrions maintenir les taux d'intérêt à un certain niveau, si nous étions prêts à acheter tous les titres que chacun voudrait nous vendre. Si nous étions prêts à acheter l'ensemble des émissions d'obligations jeudi prochain à un taux inférieur à celui de toute autre soumission, ce qui provoquerait un surplus d'argent au pays, cela pourrait marcher pour un certain temps. Mais je vous assure que cela ne marcherait pas longtemps, parce que tout le monde se rendrait compte de la nature énormément inflationniste de cette démarche. Les Canadiens chercheraient à placer leur argent à l'étranger, et il y aurait un manque de devises canadiennes.

Cependant, il est vrai que, jusqu'à un certain point, la banque centrale pourrait contrôler soit le taux d'intérêt, soit la masse monétaire. Toutefois, si l'on contrôle la masse monétaire, le taux d'intérêt va en être tributaire, et qu'advient-il de la demande d'argent?

[Text]

depend on that together with what happens to the demand for money?

On the question of bank profits, I have become rather leery about commenting on that, because whenever I do people accuse me of defending bank profits. That is not my job. The banks are quite capable of defending or explaining their profits. The only thing I do say in this case is that if you look at the importance of bank profits in the total picture—look at the banks' earnings per dollar of assets, or whatever you like—you will see that last year the banks earned after tax about one-half of one per cent of their total assets; they earned a little more than that before tax, of course. The earnings may be a little higher this year. However, if the banks were to cut their profits severely it would not make all that much difference to the general level of interest rates. Indeed, it may be the case that you could argue that, if the banks were to cut their profits, most of the difference ought to go to the depositors rather than to the borrowers, because depositors are still not making that much real income, after tax, from their interest rates.

Senator Grosart: Yet the level of the assets of the bank at any time is not in itself a function of inflation. Therefore, the percentage comparison may not be a real reflection of what is going on.

I am not criticizing the situation. I am simply interested in the answer to that, particularly keeping in mind the fact that, traditionally, banks and trust companies say that they would much rather have interest rates falling than rising.

Mr. Bouey: It is not the level of interest rates that is of great concern to them, it is the spread between what they pay and what they charge.

Senator Grosart: Yes.

Mr. Bouey: Of course, with interest rates as volatile as they are, that spread does vary considerably from time to time. They may have issued a lot of certificates of deposit, at a high rate or at a low rate, which take time to roll over. In the meantime, their demand loan rates change. Therefore, they are not by any means in complete control of their earnings over the short run. I think one must look at the situation over a period of some time. If you do, you might still take the view that the profits were excessive; I leave that to you.

Senator Grosart: I am not taking that view. I am merely asking a question of interest.

I have seen some statements recently to the effect that the level of inflation, if I may use that word, with regard to wages and salaries has not kept pace with the general level of inflation over the years, so that there is actually a net loss in terms of the living standards of wage and salary earners. I believe that the figures I saw pertained only to last year. Is that likely to be a continuing situation?

Mr. Bouey: That is true for more than one year, according to some measurements. This is a very difficult thing to meas-

[Traduction]

Pour ce qui est des profits des banques, j'hésite à commenter là-dessus parce que, chaque fois que je le fais, on m'accuse de défendre les profits des banques. Ce n'est pas dans mes attributions. Les banques sont très capables de défendre ou d'expliquer leurs profits. La seule chose que je puis vous dire, c'est que si vous regardez les profits des banques dans leur ensemble—si vous regardez les gains des banques par rapport à chaque dollar d'actif, ou peu importe—vous constaterez que l'an dernier, les banques ont réalisé des gains d'environ un demi de un pour cent de leur actif global, après retenues d'impôt; elles ont évidemment gagné un peu plus que cela avant déductions d'impôt. Les gains seront peut-être un peu plus élevés cette année. Cependant, même si les banques réduisaient substantiellement leurs profits, cela n'aurait pas tellement d'incidence sur le niveau général des taux d'intérêt. En fait, vous pourriez dire que si les banques réduisaient leurs profits, la différence de gains devrait aller en grande partie aux déposants plutôt qu'aux emprunteurs, parce que les gains réels des premiers ne sont pas tellement élevés, après retenues d'impôt.

Le sénateur Grosart: Pourtant, le niveau d'actifs de la banque n'est jamais en soit un facteur d'inflation. En conséquence, la comparaison procen-tuelle n'est peut-être pas un reflet réel de la situation.

Je ne critique pas. Je veux simplement une réponse à ma question, compte tenu particulièrement du fait que, d'habitude, les banques et les compagnies de fiducie disent qu'elles préféreraient de beaucoup voir les taux d'intérêt baisser plutôt que monter.

M. Bouey: Ce n'est pas le niveau des taux d'intérêt qui les préoccupe, c'est l'écart qui existe entre ce qu'elles doivent payer et ce qu'elles exigent.

Le sénateur Grosart: Oui.

M. Bouey: Il est évident, toutefois, qu'avec les taux d'intérêt qui fluctuent à ce point, l'écart varie considérablement d'une fois à l'autre. Elles peuvent avoir émis de nombreux certificats de dépôt à des taux élevés ou peu élevés, et il faut un certain temps pour le roulement. Dans l'intervalle, le taux des prêts à vue change. En conséquence, elles ne sont aucunement en pleine possession de leurs gains à brève échéance. Je pense qu'il faut voir la situation sur une période plus prolongée. Si vous le faites, vous allez peut-être encore penser que les profits sont excessifs, mais je vous laisse le soin d'en décider.

Le sénateur Grosart: Je ne me place pas de ce point de vue. Je pose tout simplement une question.

J'ai lu certaines déclarations récemment selon lesquelles le taux d'inflation des salaires, si je puis employer cette expression, n'a pas suivi le rythme général de l'inflation au cours des années, de sorte que le niveau de vie des salariés a effectivement baissé. Je pense que les chiffres que j'ai vus portaient uniquement sur l'an dernier. Cette situation va-t-elle persister?

M. Bouey: C'est vrai pour plus d'un an, selon certains calculs. Mais c'est très difficile à déterminer. Si vous divisez

[Text]

ure. If you simply divide the number of people employed into the income, you are taking into account people who are part-time employees as well as people who are full-time employees, where the average age level, the average level of skills and so on, is changing. Therefore, it can be seen that this is by no means an easy measurement. However, if you do measure it that simply—just looking at total employment and making no differentiation in terms of the composition of the employment—you do get that result.

It will all depend on what happens to productivity. Productivity is obviously what provides for increases in standards of living. If we get very low productivity of the kind we have had, the average real income can only grow very slowly. If we do not reach even a low level of productivity, of course the average real income cannot grow at all. One should really look at it apart from the cynical influences resulting in no growth one year and quite a bit of growth the next.

At the moment, unless productivity picks up, it is going to be rather slow going.

Senator Grosart: I take it that you are not too satisfied with all of the measures of the productivity gap?

Senator Benidickson: Measures?

Senator Grosart: Measures, yes.

Senator Benidickson: What kind of measures?

Senator Grosart: This was brought up by Senator Murray at the beginning of the questioning.

Mr. Bouey: Yes, it is very difficult to measure the actions of labour input. However, I think you could nevertheless say that it is a good deal lower than we have become accustomed to.

I was not quite clear about the question. Were you speaking of the productivity gap or the potential gap?

Senator Grosart: I was speaking of the gap between the actual level and the potential.

Mr. Bouey: If you are asking whether I think there is an extraordinarily wide gap there, I suppose my answer is probably not.

Senator Grosart: I asked that question because in another committee, approximately a year ago, we heard a great deal of evidence to the effect that one of the problems in Canada—particularly in the manufacturing sector—was that wages were higher and productivity was lower in Canada than in the United States. Is that a factor in the inflation situation at the moment?

Mr. Bouey: If there is a situation where your people are less productive but are paid more, yes, that does tend to press up on inflation. I am not so sure that that is the situation at the present time. Over the seventies, of course, we did get that situation. In the end we had to get back into balance by letting

[Traduction]

simplement le nombre de participants sur le marché du travail par le revenu global, vous tenez compte de personnes qui travaillent à temps partiel ainsi que d'employés à plein temps, et la moyenne d'âge, le niveau moyen de compétence et ainsi de suite ne sont pas les mêmes. On peut donc voir que ce n'est absolument pas facile à calculer. Cependant, si vous prenez cette formule de calcul simple, en ne considérant que la main-d'œuvre totale et en ne faisant aucune distinction sur le plan de la composition de la population active, vous en arriverez à ce résultat.

Tout dépendra de ce qui arrive du point de vue de la productivité, car c'est évidemment le facteur qui provoque l'amélioration du niveau de vie. Si nous enregistrons un très faible niveau de productivité comme celui que nous avons connu, le revenu réel moyen ne peut que s'accroître très lentement. Si nous n'atteignons même pas un faible niveau de productivité, il est évident que le revenu réel moyen ne peut absolument pas augmenter. Il faudrait vraiment faire abstraction des cycles qui font que la croissance est nulle une année et assez élevée l'année suivante.

A l'heure actuelle, à moins que la productivité ne s'accélère, la croissance va être relativement faible.

Le sénateur Grosart: Si je comprends bien, vous n'êtes pas trop satisfait de toutes les méthodes pour le calcul de l'écart de productivité?

Le sénateur Benidickson: Les méthodes de calcul?

Le sénateur Grosart: Les méthodes de calculs, oui.

Le sénateur Benidickson: Quelles méthodes de calcul?

Le sénateur Grosart: C'est une question qui a été posée par le sénateur Murray au début de la séance.

M. Bouey: Oui, il est très difficile de calculer les effets de la participation de la main-d'œuvre. Toutefois, je pense qu'on peut dire quand même que le niveau de participation est beaucoup plus faible que celui auquel nous sommes habitués.

Je n'ai pas très bien saisi la question. Parlez-vous de l'écart de productivité ou de l'écart potentiel?

Le sénateur Grosart: Je parlais de l'écart qui existe entre le niveau actuel et le niveau potentiel.

M. Bouey: Si vous me demandez si je pense que cet écart est très grand, je suppose que je dirais non.

Le sénateur Grosart: Je pose cette question parce que, dans un autre comité, il y a environ un an, nous avons entendu de nombreux témoignages selon lesquels l'un des problèmes au Canada—particulièrement dans le secteur manufacturier—tenait au fait que les salaires étaient plus élevés et la productivité plus faible qu'aux États-Unis. Cela constitue-t-il un facteur d'inflation dans la situation actuelle?

M. Bouey: Si votre main-d'œuvre est moins productive, mais payée plus cher, oui cela peut agir sur l'inflation. Je ne suis pas certain que ce soit la situation pour le moment. Dans les années 70, c'était évidemment le cas. En fin de compte, pour rétablir l'équilibre, nous devons rabaisser substantiellement le

[Text]

the exchange rate come way down, so that in terms of international prices, we were back pretty well on side.

Senator Grosart: I have one final question if I may, Mr. Chairman. I have been reading a great deal recently about what is now called CDIA, Canadian Direct Investment Abroad. It is obviously escalating, according to the American figures, and the Americans are concerned about it. This subject was raised in the Senate last week and in the House of Representatives by the majority leader, leading towards American control on Canadian investments, particularly take-over investment in the United States. What effect would that have in this present situation, in view of the fact that of course this is an outflow of investment which would affect to some extent—to a considerable extent, I would imagine—the net figure of inflow-outflow of capital, which, of course, is one of your great concerns?

Mr. Bouey: Well, if it is an outflow of Canadian dollars, senator, for investment outside the country, that of course weakens the Canadian dollar. What is happening at the present time is hard for me to say, at least on an up-to-date basis. I think a great deal of money from Canadian firms investing in the United States does not come from Canadian-dollar borrowing. It may come from borrowing United States dollars from Canadian banks, but they in turn borrow it on the world markets. Just because you see many Canadians investing in the United States does not mean that that is weakening our exchange rate. You need to know quite a lot more about it than that.

What we have seen has tended to operate in that direction, I think, but the scale on an up-to-date basis is very hard for me to measure.

It is rather interesting that the Americans are so worried about Canadians taking over their economy.

Senator Grosart: And very much so. They are pointing fingers at buildings in Las Vegas, Nevada and at places in Texas and so on, which are Canadian.

The Chairman: You have a supplementary, Senator Godfrey?

Senator Godfrey: On the question of productivity, everyone who comes before this committee talks about the importance of productivity, and yet there is still the paradox that productivity can increase unemployment. That is really what productivity is all about: having fewer people produce more goods. Farming is the most outstanding example of it, when you consider the percentage of people employed on farms now that they have tractors.

Are we not looking forward, if we increase productivity, to having to re-think our hours of work per week, or are we looking toward 10 per cent, 12 per cent or 15 per cent unemployment rates?

Mr. Bouey: No, I don't think so, senator. Higher productivity would mean higher real incomes, and higher real incomes

[Traduction]

taux de change, de sorte que du point de vue des prix internationaux, nous étions relativement concurrentiels.

Le sénateur Grosart: Une dernière question, si vous me le permettez, monsieur le président. J'ai fait beaucoup de lectures, dernièrement, sur ce qu'il est convenu d'appeler maintenant les investissements directs canadiens à l'étranger. C'est évidemment l'escalade à ce point de vue, selon les chiffres américains, et les États-Unis semblent s'en préoccuper. Le sujet a été abordé au Sénat la semaine dernière et à la Chambre des représentants par le leader de la majorité, et a mené à la question du contrôle américain des investissements canadiens, particulièrement sur les investissements permettant la mainmise sur des intérêts aux États-Unis. Comment cela influerait-il sur la situation actuelle, vu qu'il s'agit évidemment de sorties de capitaux d'investissement qui ont une certaine incidence, voire une très grande incidence, sur le bilan net des entrées et sorties de capitaux, question qui constitue évidemment l'une de nos grandes préoccupations.

M. Bouey: Eh bien sénateur, s'il s'agit de sorties de dollars canadiens pour des investissements à l'étranger, cela va évidemment affaiblir le dollar canadien. Il est difficile pour moi de vous dire ce qui se produit à l'heure actuelle, du moins pour ce qui est des données récentes. Je pense qu'une bonne part des capitaux investis par des entreprises canadiennes aux États-Unis ne vient pas d'emprunts de dollars canadiens. Les capitaux peuvent provenir d'emprunts de dollars américains contractés auprès de banques canadiennes, qui elles, empruntent sur les marchés mondiaux. Ce n'est pas parce que de nombreux Canadiens investissent aux États-Unis que notre taux de change va s'affaiblir. Il faut en savoir beaucoup plus long avant de tirer de telles conclusions.

La situation que nous avons constatée semble suivre ces grandes lignes, mais je pense qu'il est très difficile de savoir exactement ce qui se produit.

Il est plutôt intéressant de savoir que les Américains s'inquiètent à ce point des Canadiens qui s'emparent de leur économie.

Le sénateur Gosart: Et comment. Ils montrent du doigt des immeubles érigés à Las Vegas, au Nevada et à des endroits au Texas et ainsi de suite, qui appartiennent à des Canadiens.

Le président: Vous avez une question supplémentaire, sénateur Godfrey?

Le sénateur Godfrey: Au sujet de la productivité, tout le monde qui vient devant notre Comité parle de l'importance de la productivité et pourtant, il y a toujours ce paradoxe qui veut que la productivité contribue au chômage. C'est vraiment cela la productivité: moins de personnes pour produire plus de biens. Le secteur agricole en est l'exemple le plus frappant, quand vous pensez au nombre d'employés agricole, depuis l'arrivée des tracteurs.

Ne devons-nous pas envisager, si nous pensons à accroître la productivité, devoir repenser notre semaine de travail ou devons-nous nous attendre à un taux de chômage de 10 p. 100, de 12 p. 100 ou de 15 p. 100?

M. Bouey: Non, je ne pense pas, sénateur. Une productivité plus élevée se traduirait par des revenus réels plus élevés et,

[Text]

would mean more expenditure and the need for more production. I would not worry about that. I cannot think of a single bad thing to say about productivity.

Senator Godfrey: It would be a three-car garage instead of a two-car garage.

Mr. Bouey: There are still quite a few people who are not up to two.

The Chairman: Mr. Bouey, if we put expectations aside for a moment, given that you say that public debt is financed in the marketplace, it seems to me—and indeed again the Economic Council gave us some evidence to support this view—that, if you were able to eliminate the deficit, either by reductions in expenditure or increases in taxes, the act of doing that would have little effect on inflation. If that is so, and if you could agree that supply policies are not implemented in the short run or are not effective in the short run but are probably effective in the medium term to long term, doesn't that really mean that, if you are going to control inflation, it will be monetary policy that does it? And doesn't it mean that we do a disservice and raise false expectations by saying that monetary policy can do it alone?

You and others keep saying that “unless the government balances the budget, we are not going to get this thing under control; monetary policy cannot do it on its own.” Don't you think that people come to the conclusion that monetary policy is ineffective, when, in fact, it is probably the only effective way in which we will get to where we want to go?

Mr. Bouey: Mr. Chairman, let me say first of all that I have not said we should balance the budget. I have not gone that far. What a more restrictive fiscal policy does, either by reducing government expenditure, which means that somebody's income is reduced, or by increasing taxes, which means that people's disposable income is reduced, is to work on the total level of spending in the economy. That is what monetary policy does as well, by discouraging borrowing at high interest rates and by therefore discouraging spending. They are both directed at trying to moderate the total level of spending or the rate of increase in it.

I see no reason to say that fiscal policy would not work, any more than to say that monetary policy would not work. You may have some debate on the balance between these two policies, and it may mean that, if you do have a large deficit, you have to rely more on high interest rates than you otherwise would. But they will still work. They will still work at some level. I hope it is not a higher level than we have, but they will work.

The Chairman: Well, there are studies that indicate that the level of spending is more important than the level of taxation; one could see a situation in which, say, taxation was increased as an effort towards reducing the deficit. As I say, the Economic Council indicated that either scenario would have little effect on inflation.

[Traduction]

des revenus réels plus élevés signifient plus de dépenses et une production nécessairement accrue. Je ne m'inquiéterais pas sur ce point. Je n'ai rien à dire de mal sur la productivité.

Le sénateur Godfrey: Cela voudrait dire que nous en serions au garage triple plutôt qu'au garage double.

M. Bouey: Il y en a encore beaucoup qui en sont encore au garage simple.

Le président: M. Bouey, si nous laissons de côté les probabilités pour le moment, et vu que vous dites que la dette publique se finance sur le marché, il me semble que—et le Conseil économique partagerait ce point de vue—si vous pouviez supprimer le déficit, soit en réduisant les dépenses ou en augmentant les impôts, cela aurait peu d'incidence sur l'inflation. Si tel est le cas, et si vous conveniez de dire que les politiques d'approvisionnement ne sont pas mises en œuvre à court terme ou ne sont pas efficaces à court terme, mais qu'elles le sont probablement à moyen terme et à long terme, cela ne veut-il pas dire vraiment que, si l'on veut juguler l'inflation, c'est avec la politique monétaire qu'on y parviendra? Et cela ne veut-il pas dire aussi que nous rendons un mauvais service à la population et que nous lui donnons de faux espoirs en disant que la politique monétaire peut y arriver à elle seule?

Vous persistez à dire, comme d'autres d'ailleurs, que si le gouvernement n'arrive pas à équilibrer son budget, il sera impossible de contrôler l'inflation, la politique monétaire étant, à elle seule, insuffisante à cet égard. Ne pensez-vous pas que la population va en déduire que la politique monétaire est inefficace lorsque, en fait, c'est probablement le seul moyen efficace dont nous disposons pour parvenir à nos objectifs?

M. Bouey: Monsieur le président, permettez: je n'ai pas dit que nous devrions équilibrer le budget. Je ne suis pas allé aussi loin. Ce qu'une politique fiscale plus restrictive accomplit, soit en réduisant les dépenses gouvernementales, ce qui signifie des revenus moins élevés pour certains, ou en augmentant les impôts, ce qui signifie que le revenu réel de la population est plus faible, c'est qu'elle agit sur le niveau global des dépenses dans l'économie. C'est ce que fait également la politique monétaire en décourageant les emprunts à des taux d'intérêt élevés et en décourageant de ce fait les dépenses. Les deux politiques visent à modérer le niveau global des dépenses ou le taux d'accroissement des dépenses.

Je ne vois aucune raison de dire que la politique fiscale ne fonctionnerait pas, ou que la politique monétaire ne fonctionnerait pas non plus. L'équilibre à atteindre entre ces deux politiques peut être discutable et il est possible que, si vous êtes aux prises avec un gros déficit, vous deviez recourir davantage aux taux d'intérêt élevés que vous ne le feriez autrement. Mais les politiques seront toujours efficaces, à un certain moment. J'espère que les taux d'intérêt n'atteindront pas un niveau encore plus élevé, mais qu'ils seront efficaces.

Le président: Eh bien, des études ont été réalisées qui indiquent que le niveau des dépenses est plus important que le niveau d'imposition; par exemple, on pourrait se trouver dans une situation où les impôts sont augmentés dans le but de réduire le déficit. Je le répète, le Conseil économique a laissé

[Text]

Mr. Bouey: Once again we come back to the econometric models and what they can tell you. Some people will claim that we have to have an awful lot of slack in the economy in order to have much effect on inflation. I think we don't know a great deal about that. I think there is quite a bit of room for debate there. Certainly, at some level you will have a sharper effect on inflation. Whether you want it to go to that level or not becomes very much a political question, a question of whether you want to introduce some other measures. If you are not prepared to do that, but if you want to rely on these broad general policies and you want to control inflation, then you do have to have as much slack as it takes to keep prices from rising as fast as they are now.

I am not suggesting, and I never have, of course, that you ought to try to have a crash program and really go after the economy and have huge amounts of unemployment and so on. What I am suggesting is that you must be tough enough, though, to have more slack than we have now and to have that, as I am quoted as saying, "grind away at the rate of inflation," gradually bringing it down. Some people will dispute that and say that it is better to get it over with and be really tough. I have not taken that view or suggested going that far, because one never knows how well one can control a situation like that.

Some people have been very tough. The British have been very tough.

Senator Benidickson: What has been the result of the toughness of the Thatcher government's monetary policies?

Mr. Bouey: Well, there has been a lot more than just monetary policy there. Indeed, their interest rates never got as high as ours. They have had fiscal policy and they have allowed their exchange rate policy, partly because of the North Sea oil, to appreciate very much. I mentioned their exchange rate getting down to \$1.55 (U.S.). Well, after a while, when these developments came along, it got well above \$2.00. In fact, two months ago it was at around \$2.40. Now it is back down closer to \$2.00 again.

Senator Benidickson: Those were the figures I wanted on the record at the time they were mentioned, but under our rules we could not ask for them.

Mr. Bouey: With that high exchange rate, that put great pressure on the competitive position of their industries. But it was not solely a matter of monetary policy, because other things were involved such as the oil business and so on.

[Traduction]

entendre que ni l'un ni l'autre des scénarios n'aurait beaucoup de répercussions sur l'inflation.

M. Bouey: Une fois de plus, nous revenons aux modèles économétriques et à leurs théories. Certains soutiendront que nous devons laisser beaucoup de jeu à l'économie pour mieux juguler l'inflation. Je crois que nous ne connaissons pas tellement bien cette théorie et qu'il y a amplement de place pour la polémique. Certes, à un certain niveau, vous serez mieux en mesure de combattre l'inflation. Le désir d'atteindre ou non un certain niveau devient beaucoup une question politique, la question de savoir si vous voulez appliquer d'autres mesures. Si vous n'êtes pas prêts à le faire, mais si vous voulez vous en remettre à ces politiques générales et que vous souhaitez toujours juguler l'inflation, il faut alors laisser à l'économie autant de jeu qu'il en faut pour empêcher les prix d'augmenter aussi rapidement qu'ils ne le font actuellement.

Bien sûr, je ne veux pas dire, et je n'ai jamais laissé entendre, qu'il faut essayer d'appliquer un programme à tout casser, c'est-à-dire, en réalité, s'en prendre à l'économie pour atteindre des niveaux de chômage élevés et ainsi de suite. Ce que je propose, toutefois, c'est qu'il faut adopter une politique suffisamment rigide pour donner à l'économie plus de jeu qu'elle n'en dispose maintenant et pour y arriver, pour reprendre mes propres paroles, «il faut attaquer sans vergogne le taux d'inflation», pour le réduire graduellement. Certaines personnes vont mettre cette proposition en doute et soutenir qu'il est préférable d'en finir au plus vite et d'être vraiment sévère. Je ne propose pas encore une telle mesure ou si vous voulez, je n'ai pas proposé d'aller si loin, parce que l'on ne sait jamais comment il est possible d'avoir la mainmise sur une situation du genre.

Certains gouvernements sont très stricts, le gouvernement britannique par exemple.

Le sénateur Benidickson: Quels résultats le gouvernement Thatcher a-t-il tirés de l'application de sa politique monétaire rigide?

M. Bouey: Eh bien, je dois dire qu'il y a beaucoup d'autres facteurs que la simple politique monétaire qui sont entrés en jeu dans ce pays. En fait, les taux d'intérêt n'ont jamais été aussi élevés que les nôtres. Le gouvernement britannique disposait d'une politique budgétaire et il a laissé son taux de change, en partie en raison du pétrole de la mer du Nord, s'accroître de beaucoup. J'ai dit qu'il était descendu à \$1.55 (É.-U.). Eh bien, après un certain temps, et après l'exploitation de ses puits de pétrole, le taux de change s'évaluait à plus de \$2.00. En fait, il y a deux mois, il se situait aux alentours de \$2.40 alors qu'aujourd'hui il a baissé et se retrouve, une fois de plus, près de \$2.00.

Le sénateur Benidickson: Ce sont là les chiffres que je voulais qu'on inscrive au compte rendu au moment où ils ont été publiés, mais notre Règlement ne nous permet pas de demander de telles précisions.

M. Bouey: Ce taux de change élevé étant établi, de fortes pressions se sont alors exercées sur la situation concurrentielle des industries de ce pays. Mais il ne s'agissait pas seulement de

[Text]

Senator Benidickson: Taxation on oil was very heavy in the last budget of the U.K. It was increased substantially.

Mr. Bouey: I don't recall whether it was increase at that time, but it is very substantial. However, they have developed a great deal of slack in that economy, and whatever else you think about it, it does show that financial restraint will reduce your rate of inflation. You may think it was too drastic, but in recent months their wage settlements and price increases have been mainly in the single-digit range.

That is one way of going about it. I think the returns are not all in from that exercise yet, though. Once they get their inflation straightened away well enough, I guess we will just have to wait and see how well their economy snaps back this very depressing influence. I think we are some distance away from that.

Senator Benidickson: It is a single figure now, but not too long ago, I couldn't tell you exactly how many months ago, it was 15 or 16 per cent, wasn't it?

Mr. Bouey: Well, they got up over 20 per cent a couple of years ago.

Senator Benidickson: That is even more than I thought.

Senator Godfrey: The Labour Government got it down to 11 per cent.

Mr. Bouey: For the past 12 months the rate has been at about 12.5 per cent, but over the shorter period it has come down from that considerably.

Senator Roblin: I guess economics is the theology of the twentieth century. As I listen to one of the high priests elucidate the theology, I must confess I am having a hard time finding a way out of the thicket in which we find ourselves. As I understand the policy that the bank is following, it is gradually to reduce the money supply. Over the past, I believe, six years now, it has had some success in doing that. As I recall the charts I have seen, although they start from a higher base each time, practically for each year the rate of increase of the narrowly defined money supply has been reduced.

There is a lot of argument about whether that is the right base from which to work. I am in no position to comment on that, but what I do know is that the results that have been hoped for have not transpired and that over that period of time, while the bank has been successful in a technical sense in reducing the money supply, inflation continues to get worse. I was horrified, governor, by the statement you made in your presentation to us today, in which you told us that inflation is

[Traduction]

questions de politique monétaire, parce qu'il y avait aussi d'autres éléments en jeu, comme le pétrole et ainsi de suite.

Le sénateur Benidickson: L'impôt sur le pétrole était très élevé dans le dernier budget du Royaume-uni. L'impôt a été augmenté de façon considérable.

M. Bouey: Je ne me souviens pas si l'impôt sur le pétrole a été augmenté à ce moment-là, mais il était très élevé. Toutefois, l'économie britannique a su se donner beaucoup de jeu et quoi que vous en pensiez, nous avons effectivement la preuve que les restrictions budgétaires permettent de réduire le taux d'inflation. La mesure était peut-être trop draconienne, direz-vous, mais au cours des derniers mois, les augmentations de salaire qui ont été accordées ainsi que les augmentations des prix ont été en majeure partie en-deçà de 10 p. 100.

C'est là une façon de voir les choses. Toutefois, je ne crois pas que tous les résultats positifs ne proviennent que de cette politique monétaire. Une fois que le gouvernement britannique aura réussi à maîtriser suffisamment l'inflation, je pense que nous devons attendre de voir comment l'économie reprendra du poil de la bête à partir de cette influence très négative. A mon avis, nous n'en sommes pas encore là.

Le sénateur Benidickson: Les augmentations dont vous avez parlé se situent aujourd'hui en-deçà de 10 p. 100, mais il n'y a pas tellement longtemps, je ne saurais vous dire exactement depuis combien de mois, elles se situaient aux alentours de 15 et 16 p. 100, n'est-ce pas?

M. Bouey: Eh bien, elles sont mêmes allées jusqu'à 20 p. 100 il y a quelques années.

Le sénateur Benidickson: C'est encore plus élevé que je ne le croyais.

Le sénateur Godfrey: Le gouvernement travailliste les a ramenées à 11 p. 100.

M. Bouey: Depuis 12 mois, le taux se situe aux alentours de 12,5 p. 100, mais pendant cette brève période, il a diminué considérablement.

Le sénateur Roblin: J'ai bien l'impression que l'économie est la théologie du vingtième siècle. A entendre l'un des grands prêtres expliquer sa théologie, je dois avouer que j'ai de la difficulté à trouver une façon de nous sortir du borbier dans lequel nous nous sommes empêtrés. Si je comprends bien la politique qu'a adoptée la Banque du Canada, cette dernière veut réduire graduellement la réserve monétaire. Auparavant, je crois, il y a six ans, elle avait obtenu un certain succès en appliquant ce programme. Si je me souviens bien des tableaux dont j'ai pris connaissance, même si leur base est plus élevée chaque fois, virtuellement, pour chaque année, la réserve monétaire est de plus en plus restreinte.

Beaucoup se demandent si c'est là le bon point de départ. Je ne suis pas en mesure de faire des observations à ce sujet, mais ce que je sais effectivement, c'est que les résultats escomptés ne se sont pas encore affichés et que durant ce laps de temps, même si la Banque a réussi, au sens technique, à réduire la réserve monétaire, l'inflation s'envenime toujours. Monsieur le gouverneur, j'ai été horrifié de vous entendre dire dans votre déclaration aujourd'hui que l'inflation se situe à un taux de 12

[Text]

12 per cent plus, that it appears to be continuing to rise, that it is higher than in the United States and that people think it will more likely continue to rise, and to an even higher rate than the U.S. rate. That is a horrendous forecast. If we examine the tools which we have been using so far, the results which have been achieved so far and this forecast of what we can expect in the immediate future, we face a very daunting situation.

I suppose that, along with whatever mechanics there may be in the operation, the psychological element must be enormous. I know that your effort is to try and break psychological expectations, but it does not appear to have done that. Even today with these very high interest rates, you report that the pressure on borrowing continues to increase. I can report from my own view of life that if one expects inflation to continue to increase, with the tax system being what it is, a 20 per cent interest rate is not impossible to consider under certain circumstances. Evidently, an awful lot of borrowers think this way today, if I have seized the situation correctly.

To be sure, the bank is not the only labourer in the field combatting inflation. There are other aspects to the situation, but you are the cutting edge insofar as there is one in Canada today. Is there anything that you can say to us that can make our policies more effective than the one we have now? You say that you are glad that the government has taken the view that it ought to reduce its deficit. I suppose if I were to ask you whether you think that their policy is sufficiently drastic in that connection, you might find it politic to answer, or you might find it impolitic to answer—I do not know. What other weapons do we have in our arsenal that we can use to break the psychology of expectations that we have here? Whatever one can conclude from what we have done in the past, one must conclude that we have not done that. Even today with rates as they are, you report that the money situation on credit is simply very high indeed.

Senator Benidickson: Even for the last few weeks.

Senator Roblin: Yes. Of course, we must ask ourselves whether or not the financing of the government deficit of some \$13 billion, or whatever it is, adds something to the pressure on the Canadian market, although, I suppose, you would maintain that the interest rate is not set in Canada. But there is a conundrum. What can you do to help us?

Mr. Bouey: In terms of other policies, I believe I have covered all the ground I can. I think you put your finger on the matter when you said, as I have already said, that expectations of continued inflation are the hardest thing with which we must cope. It is true that there are some people who take the view that the inflation rate is such that paying the current interest rates does not bother them. But there are other people who are finding the current interest rates very tough, indeed. I hear from a great many of them. Some of them will say, "Your policy is not working because I cannot buy things I want to buy", which is a bit of a contradiction.

[Traduction]

p. 100 et plus, qu'elle semble s'accroître sans cesse, qu'elle est même plus élevée qu'aux États-Unis et que les gens pensent que les choses sont susceptibles de continuer ainsi et même, que l'inflation pourrait atteindre un taux plus élevé que celui des États-Unis. Ce sont là des prévisions horribles. Si vous regardez les mécanismes qui ont été utilisés jusqu'à maintenant, les résultats qui ont été obtenus ainsi que les prévisions, cela est vraiment désespérant.

Je suppose que, quel que soit le mécanisme utilisé, l'effet psychologique doit être énorme. Je sais que vous vous employez à tenter d'effacer les attentes psychologiques, mais vous ne semblez pas y avoir réussi. Même aujourd'hui avec ces taux d'intérêt très élevés, vous nous dites que les pressions qui s'exercent sur les emprunts augmentent toujours. Je peux vous dire, d'après ma propre conception de la vie, que si l'on veut que l'inflation continue de s'accroître, le régime fiscal étant ce qu'il est, un taux d'intérêt de 20 p. 100 n'est pas impossible dans certaines circonstances. Évidemment, il y a beaucoup d'emprunteurs qui pensent comme moi aujourd'hui, si j'ai bien saisi la situation.

Bien sûr, la Banque du Canada n'est pas la seule à s'attaquer à l'inflation. Il y a aussi d'autres éléments qui entrent en ligne de compte, mais vous êtes l'arbitre, s'il doit y en avoir un au Canada. Pouvez-vous nous dire si certains éléments peuvent rendre nos politiques plus efficaces? Vous êtes heureux, dites-vous, que le gouvernement songe à réduire son déficit. Je suppose que si je vous demandais si vous estimez que sa politique est suffisamment draconienne dans le cas présent, vous considéreriez que c'est là une question politique à laquelle vous refusez de répondre, je ne sais pas. Quelles autres armes de notre arsenal pouvons-nous utiliser pour effacer la psychologie des attentes que nous avons ici? Quelles que soient les conclusions que l'on puisse tirer des programmes passés, il faut bien constater que nous n'avons pas encore réduit le déficit. Même aujourd'hui avec les taux d'intérêt élevés que nous connaissons, vous dites que le crédit est simplement très élevé.

Le sénateur Benidickson: Même depuis les dernières semaines.

Le sénateur Roblin: Oui. Bien sûr, nous devons nous demander si le financement du déficit gouvernemental de l'ordre de 13 milliards de dollars, ou à peu près, vient ajouter aux pressions qui s'exercent sur le marché canadien bien que, je suppose, vous allez soutenir que le taux d'intérêt n'est pas fixé au Canada. Mais il y a ici énigme. Que pouvez-vous faire pour nous aider?

M. Bouey: En ce qui a trait aux autres politiques, je crois avoir utilisé tout ce que je pouvais. Je crois que vous mettez le doigt sur la question lorsque vous dites, tout comme je l'ai fait, que les prévisions d'inflation constante sont la chose la plus difficile à combattre. Il est vrai que certains vont estimer que le taux d'inflation est tel que le remboursement d'un prêt aux taux d'intérêt actuels ne les dérangera pas. Mais il y en a d'autres qui trouvent que les taux d'intérêt sont très élevés en fait. J'entends beaucoup de récriminations de ces derniers. Certains d'entre eux vont dire que notre politique n'est pas efficace parce qu'ils ne peuvent acheter les choses qu'ils veulent acheter, ce qui est un peu contradictoire.

[Text]

I hope that we are at a level where it will have some effect. One way of looking at the situation is through the difference between the inflation rate and interest rates—in other words, what we might call the real interest rate, although it is not the proper way of measuring the matter. What is important is how much money costs in relation to the rate of inflation that people expect rather than the actual rate of inflation. But if we have a rate of inflation of around 12.5 per cent, according to the Consumer Price Index, and we have people paying 19.5 to 20 per cent in interest, in historical terms, that is a wide difference, and the real interest rate is very high.

I am fairly confident that this situation should have some effect on the amount of money people will borrow and spend. People will not go on borrowing and lenders will not continue to lend—even if they think borrowers can afford to pay the money back—regardless of the cost of money. The approach does have its effect. It is disappointing that we have had to go this far. But what do we do? Should we get up to 25 or 30 per cent as fast as we can so that people will have no doubt that interest rates will be lower in the future and, therefore, they will hold off? Is that the answer? I do not think so. I think we must go along and do the best we can and see what happens. I think, as do most people in this country, that the interest rate is pretty high.

Senator Roblin: I will come back to the uneven incidence of high interest rates in a minute, because that topic interests me too. But if I understand your process, it is that, by virtue of increasing the rates until something starts to give, then the slack will develop in the economy?

Mr. Bouey: That's right.

Senator Roblin: Once that slack develops, once again, we will have a very uneven process. I quite understand your being unable to tell us what slack you require in order to do the trick. It occurs to me that perhaps we should examine whether there is anything on the supply side which can be done. If we say that we have too many dollars chasing too few goods—and I believe that that is what you are saying to us—that the cause of our inflation in Canada today is because our economy is overheated and there are too few goods to be purchased for the money that is sloshing around—what do we do about increasing the supply of goods?

I suppose you will tell me that this is a long-term proposition, but, for heaven's sake, so is the existing process. If there is anything on the supply side argument, and if we had started the supply argument the same time we started the monetary control policy, we might have gotten somewhere by this time. What do you think of that? Is there any point in that view at all, that it is worthwhile spending some effort to see how we

[Traduction]

J'espère que nous en sommes rendus à un moment où les taux d'intérêt élevés vont avoir une certaine répercussion. Une façon de voir les choses, c'est d'évaluer la différence entre le taux d'inflation et les taux d'intérêt, en d'autres termes, ce que l'on pourrait appeler le véritable taux d'intérêt même si ce n'est pas la bonne façon de voir les choses. Ce qui est important, c'est de savoir combien coûte l'argent au regard du taux d'inflation auquel les gens s'attendent plutôt qu'en comparaison du taux d'inflation véritable. Mais si nous avons un taux d'inflation qui se situe aux environs de 12,5 p. 100, suivant l'indice des prix à la consommation, et que des gens acceptent de payer des taux d'intérêt de 19,5 à 20 p. 100, soit des taux records, c'est là une différence énorme et le taux d'intérêt est très élevé.

J'ai bien confiance que la situation aura des conséquences sur les emprunts et les dépenses de la population. Les gens ne vont pas emprunter et les prêteurs ne vont pas continuer de prêter, même s'ils estiment que les emprunteurs peuvent se permettre de rembourser l'argent, quel qu'en soit le coût. L'approche a effectivement ses répercussions. Il est décevant de voir que nous devons aller si loin. Mais que faisons-nous? Devrions-nous nous empresser d'atteindre les taux de 25 ou 30 p. 100 de sorte que la population ne doutera plus un instant que les taux d'intérêt vont diminuer à l'avenir et que, par conséquent, ils vont s'abstenir d'emprunter? Est-ce là la réponse à la question? Je ne pense pas. Je crois que nous devons suivre le courant et que la meilleure chose à faire, c'est d'attendre et de voir ce qui se passera. Je crois, tout comme la majorité des Canadiens, que les taux d'intérêt sont très élevés.

Le sénateur Roblin: Je vais revenir dans un instant aux conséquences inégales des taux d'intérêt élevés, parce que la question m'intéresse aussi. Mais si je comprends bien votre politique, vous croyez qu'en augmentant les taux jusqu'à ce que certains résultats se produisent, vous donnerez ainsi un peu de jeu à l'économie?

M. Bouey: C'est exact.

Le sénateur Roblin: Mais une fois que l'économie aura gagné un peu de jeu, une fois de plus, nous allons avoir des hauts et des bas. Je crois comprendre assez bien que vous n'êtes pas en mesure de nous dire quel jeu il est nécessaire de donner à l'économie pour atteindre vos objectifs. Il me semble peut-être que nous devrions essayer de voir si des mesures peuvent être prises du côté de l'approvisionnement. Si vous dites qu'il y a trop de dollars pour acheter trop peu de marchandises—et j'estime que c'est là votre position—la cause de notre inflation au Canada aujourd'hui tient au fait que notre économie est surchauffée et qu'il y a trop peu de marchandises à acheter, pour tout l'argent qui est en circulation, que faisons-nous pour augmenter l'offre de biens?

Je suppose que vous allez me dire que c'est là une proposition à long terme, mais bon sens il en est de même aussi des politiques actuelles. Si cette question de l'offre et de la demande vaut quelque chose, et si nous y avons fait appel comme nous l'avons fait pour le contrôle monétaire, nous aurions peut-être obtenu certains résultats aujourd'hui. Qu'en pensez-vous? Y a-t-il quelque élément utile dans cette proposi-

[Text]

can improve the supply situation to meet the money that is there to be spent?

Mr. Bouey: The supply side argument is somewhat difficult. It would be nice to provide as many incentives for investment as we can, but, of course, with high interest rates, there is very little incentive. We also have a fiscal deficit which does not provide much room for cutting taxes on businesses which would like to invest. So, we are in something of a bind there.

There may be other things, many of which have already been tried or are in force—labour mobility, retraining, that kind of thing. These sorts of policies help. However, I think you are right. I think there is a great deal there, both in the short run and the long run.

Senator Roblin: What bothers me is that we seem to be sitting with our hands folded saying, "Let Governor Bouey do it all," and I am afraid I do not agree with the chairman that the deficit is of no effect. Perhaps it is not everything, as some people say it is, in respect of our current financial situation, but I think it has some effect.

I do not know whether you were pleased with the letter you received from Mr. Walker of the Fraser Institute in reply to Mr. Gordon's advice, but I wonder if you would explain one thing which Mr. Walker said to me, because it has to do with the time element; that is, how can we get inflation down and how long is it going to take to do it? Mr. Walker states:

According to the Fraser Institute's analysis, expansionary federal policies in the past had created a huge inflationary overhang that has not yet been worked out of the system. In 1979, the unrealized inflationary pressure was equivalent to an increase of 27 percentage points in the consumer price index; this overhang has since increased to 34 percentage points.

My problem is that I really do not know what Mr. Walker means by this. Perhaps you could explain to me what you think he means.

The real point is—if there is any substance to his point at all—that this situation was getting worse in 1979 and not better owing to what he calls "federal government expansionary policies." Can you throw any light on that Delphic observation?

Mr. Bouey: My problem is the same as yours—I do not understand his piece either.

Senator Roblin: I will not waste any more time on it.

Mr. Bouey: I have not had time to do an analysis of it.

I suppose you could think of some of these things in terms of what it would take to get rid of the inflation rate quickly. We have never felt that that was possible. We realize it is going to take time, and the rate of inflation will have to come down

[Traduction]

tion, à savoir qu'il vaut la peine de déployer certains efforts pour voir en quoi nous pouvons améliorer la situation de l'offre pour que l'argent qui est en circulation permette au consommateur d'acheter les biens?

M. Bouey: Cette question est plutôt difficile. Ce serait bien agréable d'offrir autant de stimulants aux investissements que nous le pouvons, mais bien sûr, avec les taux d'intérêt élevés, nous sommes très limités. Nous sommes aussi aux prises avec un déficit financier qui ne laisse pas tellement de place aux réductions d'impôt, pour les entreprises qui aimeraient investir. Nous avons donc un peu les mains liées ici.

Il y a peut-être d'autres solutions dont de nombreuses ont déjà essayées ou sont à l'essai, comme par exemple la mobilité de la main-d'œuvre, le recyclage, ce genre de choses. Ces politiques sont utiles. Toutefois, je crois que vous avez raison. A mon avis, la question de l'offre est très intéressante, à la fois à court et à long terme.

Le sénateur Roblin: Ce qui m'agace, c'est que vous semblez avoir les mains liées et dire: «Laissons tout le travail au gouverneur Bouey» et j'ai bien peur de ne pas pouvoir être d'accord avec le président qui soutient que le déficit n'est d'aucune importance. Ce n'est peut-être pas toute la solution, comme certains le laissent entendre, à notre situation financière actuelle, mais je crois qu'il est important dans une certaine mesure.

Je ne sais pas si vous êtes satisfait de la lettre que vous avez reçue de M. Walker du Fraser Institute en réponse au conseil de M. Gordon, mais je me demande si vous pourriez m'expliquer une chose que M. Walker a écrite parce qu'il s'agit d'une question de temps, c'est-à-dire comment pouvons-nous juguler l'inflation et dans quel délai. M. Walker écrit ceci:

Selon l'analyse du Fraser Institute, la politique fédérale expansionniste, dans le passé, a créé une énorme masse inflationniste, dont le système n'a pas encore pu se débarrasser. En 1979, la pression inflationniste, passée inaperçue, était équivalente à une augmentation de 27 points de l'indice des prix à la consommation; Cette masse s'est depuis accrue et est passée à 34 points.

L'ennui c'est que je ne sais pas vraiment ce que M. Walker entend par cette masse inflationniste. Peut-être pourriez-vous me l'expliquer.

En réalité, la question est la suivante: M. Walker laisse-t-il entendre que la situation s'envenimait davantage en 1979, en raison de ce qu'il appelle «la politique expansionniste du gouvernement fédéral». Pouvez-vous jeter un peu de lumière sur cette observation plutôt sitsylline?

M. Bouey: J'éprouve la même difficulté, car je ne comprends pas sa lettre non plus.

Le sénateur Roblin: Je ne veux pas perdre plus de temps là-dessus.

M. Bouey: Je n'ai pas eu le temps d'en faire l'analyse.

Je suppose qu'il est possible d'analyser certains de ces éléments au regard des mesures qui pourraient être prises pour juguler l'inflation très vite. Nous n'avons jamais cru que cela était possible. Nous nous rendons compte que le processus sera

[Text]

rather gradually; otherwise, it will be too disruptive for the economy. However, there are people who feel that we should make up for all these over-shoots on the money supply suddenly and get it over with.

Senator Roblin: I must admit that it seems to me that gradualism is a distinctly Canadian policy. We are enamoured of that idea, and I do not think it is worth a damn, if you will pardon my expression, in connection with the money supply side. Perhaps that is unfair and perhaps other factors have over-riden it.

On the energy pricing situation, Japan, Germany and now the United States have swallowed the energy price bulge holus bolus—the United States not so holus bolus, but they have done it in connection with oil. Yet, the effect of inflation on those countries has not been such as to throw the whole thing into a tailspin. I am sure they have absorbed it. It seems there was some merit in biting that bullet. Indeed, I think you suggest to me, when you say there should be a settlement of the energy situation—and I cannot conceive of any settlement that does not involve a higher price than that planned at the present time—that perhaps we ought to bite the bullet on energy. I am not sure your dedication to gradualism is quite as firm as it used to be.

Mr. Bouey: You can look at gradualism in more than one way. We have been gradual in reducing the money supply, too gradual I am afraid, but nevertheless, very gradual. We have met our money supply targets every year which is a bit of an embarrassment when you consider that things did not work out.

Senator Benidickson: Is this made public in your report?

Mr. Bouey: Yes. This means that the targets were not really low enough at the early stages. I think they are pretty low now, and while we have gotten here gradually, I do not think the biting of the monetary-policy bullet is likely to be gradual. I think it is beginning to show up.

Senator Roblin: Would I be misinterpreting you if I were to say that Governor Bouey thinks the energy problem ought to be solved and the quicker the better and that, like most people, he probably suspects the price of gas and oil will be going up faster under a settlement than it might otherwise do, and that really is a good thing to do now?

Mr. Bouey: You can say that if you like, without my help.

Senator Roblin: That is fair.

We have talked about the uneven incidence of the interest rates. That has been a very worrisome matter, and I understand what you mean by that. I am not sure this figure is correct, but it would seem to me that 500,000, which is an awful lot of mortgages, will come up for renegotiation within the next 12 months. Assuming that that figure is correct, if you are locked into a situation with a mortgage and the interest rate is doubled within a five-year period, that does not

[Traduction]

long et que le taux d'inflation devra être réduit plutôt graduellement, autrement, l'économie va trop en souffrir. Toutefois, certains estiment que nous devrions compenser tous ces excédents de la masse monétaire et en finir immédiatement.

Le sénateur Roblin: Je dois reconnaître que ce progressisme me semble tout à fait canadien. Nous nous sommes amourachés de cette idée, et je pense qu'elle n'en vaut pas la peine, si vous me permettez l'expression, au regard de la masse monétaire. Je suis peut-être injuste et peut-être d'autres facteurs sont-ils venus la ruiner.

En ce qui concerne le prix de l'énergie, le Japon, l'Allemagne et, maintenant, les États-Unis ont absorbé l'augmentation d'un coup, les États-Unis peut-être moins, mais ils l'ont fait avec le pétrole. Pourtant, dans ces pays, l'inflation n'a pas encore eu comme conséquence de tout chambarder. Je suis sûr qu'ils ont réussi à l'absorber. Il me semble que cela a valu la peine de prendre les bouchées doubles. En fait, je crois que vous nous proposez, lorsque vous dites que l'on devrait régler la question de l'énergie—et je ne peux vraiment pas concevoir un règlement qui ne se traduirait pas par des prix plus élevés que ceux qui sont prévus actuellement—que peut-être, devrions-nous prendre les bouchées doubles. Je ne suis pas tout à fait certain que vous croyiez autant à ce progressisme que vous ne l'avez fait dans le passé.

M. Bouey: Cette question peut être envisagée de plus d'une façon. Nous avons réduit graduellement la masse monétaire, trop graduellement, je le crains, mais néanmoins, très graduellement. Nous avons atteint nos objectifs chaque année, ce qui est un peu embarrassant, si vous considérez que rien n'a réussi.

Le sénateur Benidickson: Cette question est-elle rendue publique dans votre rapport?

M. Bouey: Oui. J'entends que les objectifs n'étaient vraiment pas assez bas au début. Je crois qu'ils le sont suffisamment maintenant, et aujourd'hui nous en sommes venus à ce progressisme, je ne crois pas que nous pourrions conjurer ainsi la situation. Nous commençons, je pense, à nous en rendre compte.

Le sénateur Roblin: Serait-ce mal interpréter vos propos que de dire que le gouverneur Bouey estime que le problème de l'énergie doit être réglé et le plus tôt possible, tout comme la plupart des gens le pensent, et qu'il croit probablement que le prix du gaz et du pétrole va augmenter plus rapidement dans le cadre d'une entente qu'il ne le ferait autrement, et qu'en réalité, il est bon de prendre de telles mesures maintenant?

M. Bouey: Vous pouvez le dire, si vous voulez, sans que je vous appuie pour autant.

Le sénateur Roblin: C'est juste.

Nous avons parlé des fluctuations du taux d'intérêt. C'est une question très inquiétante et je comprends ce que vous en pensez. Je ne suis pas sûr que ce chiffre soit exact, mais il me semble que 500,000 hypothèques qui doivent être renégociées d'ici 12 mois, c'est beaucoup. En supposant que ces données soient justes, si vous devez renouveler une hypothèque et que le taux d'intérêt a doublé en cinq ans, cela ne change rien à l'inflation, en ce qui a trait au ralentissement de l'économie

[Text]

do anything for inflation, in respect of slowing down the economy, except that it takes something out of the pocket of the fellow who has to renew his mortgage. I do not believe that is the direct impact you had in mind.

My point is this: Would it be fatal to your policy of high interest rates and "squeeze" to temper the wind which will chill some of the shorn lambs? Suggestions have been made that certain sectors of the economy ought to receive some protection from the very serious rise in interest rates such as people renewing their mortgages and small businesses. Is there not something to be said, at least in terms of social policy, for giving consideration to what we can do for these people rather than having those who are the secondary actors in the play, I would suggest, carry the whole brunt?

Mr. Bouey: I will say something about that, Senator Roblin. It is awfully difficult to think of any equitable system that looks after people who were not able to foresee what would happen to interest rates after they made a long-term commitment. You can look at both sides. You can look at the people who, in 1958, bought the conversion loan due in 1983 at 4½ per cent interest, and many of them have held them ever since. What do you say about those people? Where do you stop once you start to go around patching up things?

The whole problem has been inflation. People bought houses which they knew they needed 25 years to pay for, and they entered into very short mortgages, sometimes of five-years' duration, sometimes less, without knowing what future interest rates would be and took a gamble. Of course, they will say that they had no choice; it was either that or not buy the house, and they are right; that was the only choice they had—not buy the house or take a chance. Now this has happened, and it is very difficult for them. The real problem here is inflation. If you did not have inflation but had reasonable price stability, then you could have reasonably stable interest rates and they would last for the whole period. If you have inflation and variable interest rates of the kind we have had, there is just going to be one problem after another.

We must find some equitable way of dealing with it. Savers, up until very recently, and probably a negative rate after tax. Homeowners, up until recently, have received virtually nothing for their savings, in real terms, have really borrowed money for nothing, that is, 10 or 12 per cent, which provides nothing to the saver. At the same time, their houses have appreciated greatly in value, sometimes several times.

What do you do about those people whose five-year mortgages have come up? Do you say, "We know you have had a bonanza here, but it is time to help you"? It is an extremely difficult situation, and it is one that, of course, is a matter for governments to decide whether they can do something about it.

My only purpose here is to say that it is not going to be easy.

[Traduction]

sauf que vous allez chercher l'argent dans les poches du contribuable qui doit renouveler son hypothèque. Je ne crois pas que ce sont là les conséquences directes que vous ayez à l'esprit.

Ma position est la suivante: serait-ce porter le grand coup à votre politique des taux d'intérêt et comprimer la masse monétaire pour calmer cette tempête qui risque d'anéantir certains démunis? Certains ont suggéré que des secteurs de l'économie devraient être protégés de la très grave hausse des taux d'intérêt comme, par exemple, les gens qui doivent renouveler leurs hypothèques et la petite entreprise. Du moins en ce qui concerne la politique sociale, ne peut-on pas envisager les mesures que nous pourrions prendre à l'égard de ces catégories de personnes ou bien de faire payer le plus gros des frais à ceux qui ne sont pas les acteurs principaux?

M. Bouey: Sénateur Roblin, voici ce que j'en pense. Il est extrêmement difficile de concevoir une méthode équitable qui tiendrait compte de ceux qui n'avaient pas pu prévoir la tendance des taux d'intérêt après avoir obtenu un prêt à long terme. Vous pouvez envisager les deux côtés de la médaille. Il y a par exemple ceux qui, en 1958, ont obtenu un emprunt de conversion dont le taux d'intérêt était de 4½ p. 100 et dont la date d'échéance était en 1983: bon nombre d'entre eux possèdent encore cet engagement. Que pensez-vous de ces emprunteurs? Quand devez-vous arrêter lorsque vous commencez à colmater un système?

Le problème, c'est l'inflation. Lors de l'achat de leurs maisons, les consommateurs savaient qu'ils devraient payer pendant 25 ans et ils ont accepté des hypothèques à court terme, parfois d'une durée de cinq ans, parfois d'une durée moindre, sans savoir quels seraient les taux d'intérêt; c'était une entreprise risquée. Naturellement, ils diront qu'ils n'avaient pas le choix; ils devaient accepter ces conditions ou se priver d'une maison. En fait, ils avaient raison: ils n'avaient pas d'autre choix. En raison de l'évolution des choses, la situation est très difficile pour eux. Le principal problème actuel, c'est l'inflation. Si les prix étaient raisonnablement stables, les taux d'intérêt ne fluctueraient pas pendant toute la durée du prêt. Avec l'inflation et les taux d'intérêt variables, les problèmes ne feront que se succéder.

Nous devons trouver une solution équitable à ces problèmes. Jusqu'à tout récemment, l'épargne rapportait pratiquement rien aux épargnants: après impôts, le taux était probablement négatif. Jusqu'à tout récemment, les propriétaires de maisons empruntaient de l'argent pour rien en termes réels: le taux d'intérêt était de 10 ou 12 p. 100, ce qui ne rapportait rien à l'épargnant. Parallèlement, la valeur de leur maison a doublé augmenté ou triplé.

Quelles mesures prenez-vous à l'égard des consommateurs qui doivent renégocier leurs hypothèques après cinq ans? Cette situation est extrêmement difficile et il appartient naturellement aux gouvernements de décider s'ils peuvent prendre des mesures à cet égard.

Je désire tout simplement ajouter que cette entreprise ne sera pas très facile.

[Text]

Senator Roblin: I will agree with that. I would not like the perfect to become the enemy of the good. While there are serious problems, I would think that there are some categories which ought to receive more sympathetic attention than they are receiving now.

Mr. Bouey: I feel for these homeowners, many of whom are my friends and relatives. I also feel for the retired people who have suffered so much from inflation eating into their pensions and into their savings. I guess they have become used to it and are pretty quiet in protesting.

Senator Roblin: I should like to make another couple of points before I exhaust the chairman's patience.

You say in this article:

On those grounds I have welcomed the recognition by the Government of Canada of the need to reduce its deficit over time.

Welcome is one thing and satisfaction is another. Are you satisfied with the stated policy?

Mr. Bouey: I did mention that there is a real problem of getting the energy situation straightened around. I find it very hard to express satisfaction while that is in the way. Should I go to the government and say, "Let's have a massive increase in income tax" when we do not know what is going to happen to the revenue from the oil?

You know that I cannot do that.

Senator Roblin: Somebody will have to do that before the next budget.

Mr. Bouey: Let us hope that the energy problem is settled before then.

Senator Roblin: That is always a possibility.

It seems to me that the American and Canadian economies, as far as the governments are concerned, are now running in opposite directions, in some respects. The American policy is one of trying to reduce intervention by government in the economic society. As you know, they are going to reduce some expenditures. What they will do about taxation is a little obscure at this time. I do not think that they will reduce them to any extent at the present time. But their whole policy is against government initiatives and regulations. They are attempting to get the government "off the public's back", which is the phrase used down there.

From my experience during the past few days, I know it is believed with religious fervour by some folks down there that that is the case, but I am not sure that I would accept all of their assumptions.

In Canada we have more intervention by government that we have had in some time. We do not have the same drive towards cost cutting. I for one certainly expect tax increases in the next budget and not tax cuts. We do have problems with the rate of increase in the price of labour, as you mention in your remarks. We do have the prospect that inflation will be higher in Canada and that the balance of trade, the balance of

[Traduction]

Le sénateur Roblin: Je suis d'accord. Je ne voudrais pas qu'il y ait des distinctions entre et ce qui est parfait. Même s'il y a de graves problèmes, je serais enclin à penser qu'il existe certaines catégories de personnes qu'il faudrait traiter avec plus de bienveillance qu'actuellement.

M. Bouey: Je compatis aux malheurs des propriétaires de maison, et j'en compte un bon nombre parmi mes amis et ma parenté. Je compatis également aux malheurs des retraités qui doivent subir les terribles conséquences de l'inflation qui entame leur pension et leurs épargnes. Je pense qu'ils se sont habitués à cette situation et que leurs protestations sont passablement calmées.

Le sénateur Roblin: J'aimerais soulever certains autres points avant que le président ne perde patience:

Dans cet article, vous dites ce qui suit:

Pour ces motifs, j'ai accepté la politique du gouvernement canadien qui reconnaît qu'il lui faut réduire son déficit.

Accepter une politique est une chose, mais être satisfait d'une politique en est une autre. La politique énoncée vous satisfait-elle?

M. Bouey: J'ai souligné que redresser la situation énergétique comportait un problème véritable. J'ai trouvé qu'il était très difficile de faire connaître ma satisfaction dans ces conditions. Au moment où nous ignorons ce qu'il adviendra des recettes pétrolières, devrais-je dire au gouvernement: «Augmentons massivement l'impôt sur le revenu?»

Vous savez bien que cela m'est impossible.

Le sénateur Roblin: Il faudra bien que quelqu'un s'en charge avant la présentation du prochain budget.

M. Bouey: Espérons que les problèmes énergétiques seront réglés d'ici là.

Le sénateur Roblin: Il y a toujours une possibilité.

Il me semble que les économies américaine et canadienne ont pris des directions opposées à certains égards. La politique américaine vise à réduire l'intervention du gouvernement dans le secteur économique. Comme vous le savez, les Américains réduiront certaines dépenses. Les mesures fiscales qu'ils prendront ne sont pas encore bien connues pour l'instant. Je ne crois pas qu'ils réduiront les impôts; cependant leur politique s'oppose à l'intervention et à la réglementation gouvernementales. Comme le veut l'expression employée aux États-Unis, le gouvernement essaie de «laisser le citoyen en paix».

D'après ce que j'ai appris ces derniers jours, je sais que certains Américains croient à cet engagement avec une ferveur religieuse, mais je ne suis pas sûr que j'accepterais toutes ces hypothèses.

Au Canada, il y a bien longtemps que le gouvernement n'est pas intervenu autant. Nous n'avons pas la même volonté de réduire les frais. En ce qui me concerne, je m'attends certainement à ce que le prochain budget comprenne des augmentations et non des réductions des impôts. Comme vous l'avez mentionné, le taux d'augmentation du prix de la main-d'œuvre nous cause en fait des problèmes. Nous devons également

[Text]

productivity and the balance of the dollar will move against Canadian exporters in the next little while, or at least there is a possibility that it will compared to recent trends. The last time this happened to any serious degree it resulted in a further depreciation of the Canadian dollar. I am wondering whether you see the situation in quite that light and whether you see much a stark contrast between the directions these two governments are moving in with respect to their view of the economy.

The reason I ask that is because usually in Canada we make some effort to keep in step with the United States. For example, when they brought in DISC, we were told the other day that we reduced our corporate income tax by seven points to help manufacturers around the adverse effects of that. There is always that fight about the level of taxation and the economic activity in both countries. Have we a problem here or not?

Mr. Bouey: I think I would agree with you on the first point. The attitude of government does seem to be different in the two countries, judging by what happened in the last election in the United States and the support the President seems to have for reducing expenditures, in some cases, in a rather tough manner.

I am not very good at sampling public opinion on these things, but my general impression is that Canadians do look at the role of government somewhat differently, and I suppose we have to take that as one of the given factors in the situation.

On the question of wage increases, it is true that ours are now running above the Americans, certainly for some months now. I would not want to say that that has gone so far now that all one can see is doom and depreciation ahead. Indeed, I feel rather strongly about the Canadian exchange rate because I think it perhaps is somewhat lower than we really need it to be to be competitive. If that is the case, there may be a little room there. What one sees when one looks at many of our resource industries and the exchange rate is that they are doing very well. The interest rates for them tend to be a rather minor offset to the gains they are making on the exchange rate.

I recall a year or so ago when I talked to a number of them that I was rather discouraged because someone said that they were still basing their future investment plans on a 95-cent dollar. I thought of all that room to spare. This year, they are thinking more of a 90-cent dollar, and here we are at 83.25 cents. What that means, of course, is that they are doing very well with profits and the wage increases, naturally, are beginning to emerge from those areas.

Senator Roblin: What are the wage increases being asked for in the forest industry on the west coast? They are very, very large.

Mr. Bouey: That is one of the problems we have in this country. We have what I call the Canadian disease which the

[Traduction]

composer avec la perspective que le taux d'inflation augmentera au Canada et que la balance commerciale, la productivité et la force du dollar se modifieront au détriment des exportateurs canadiens; du moins, il est possible que ces changements se comparent aux récentes tendances. La dernière fois qu'une situation analogue s'est présentée, le résultat a été une autre dépréciation du dollar canadien. Je vous demande si vous envisagez la situation sous cet angle et si vous comprenez la distinction absolue entre les politiques économiques des deux gouvernements.

Je vous pose cette question parce que le Canada essaie habituellement de se maintenir dans la foulée des États-Unis. Notamment, lorsque les Américains ont appliqué leur programme DISC, on nous a dit l'autre jour que nous avions réduit de sept points notre impôt sur le revenu des corporations afin d'aider les fabricants à surmonter les conséquences néfastes de ce programme. Les questions fiscales et économiques sont toujours des problèmes. N'avons-nous pas un problème?

M. Bouey: Je pense que je serais d'accord avec vous quant à votre premier point. L'attitude des gouvernements des deux pays semble être différente, si nous nous fondons sur les événements qui ont suivi les dernières élections aux États-Unis et sur l'appui que le Président semble avoir reçu lorsqu'il a réduit les dépenses avec des moyens parfois durs.

Je ne réussis pas très bien à cerner l'opinion publique concernant ces questions. Mais j'ai vaguement l'impression que les Canadiens considèrent d'une manière quelque peu différente le rôle du gouvernement; en outre, je suppose que nous devons tenir compte de ce facteurs.

Concernant l'augmentation des salaires, il est vrai que nos salaires sont supérieurs à ceux des Américains: c'est certainement le cas depuis quelques mois. Je ne voudrais pas dire que la situation s'est tellement détériorée qu'on ne peut prévoir actuellement que ruine et dépréciation. En fait, je suis plutôt optimiste en ce qui concerne notre taux de change, car je crois qu'il est peut-être légèrement inférieur à celui qu'il nous faut véritablement pour être concurrentiel. Si tel est le cas, nous possédons une marge de manœuvre. Lorsque nous envisageons bon nombre de nos industries d'extraction et notre taux de change, nous constatons que la situation est excellente. Pour ces industries, les taux d'intérêt ne semblent pas entamer tellement les avantages que leur procure le taux de change.

Lorsque j'ai parlé à bon nombre de leurs représentants il y a environ un an, je me souviens que j'étais plutôt découragé parce que quelqu'un avait mentionné qu'ils planifiaient encore leurs investissements en fonction d'un dollar valant 0,95 cents. Je pensais à toute cette marge. Cette année, ils pensent plutôt en fonction d'un dollar valant 90 cents tandis qu'il se situe actuellement à 83,25 cents. Il faut naturellement en déduire que ces industries tirent avantage des bénéfices et que l'augmentation des salaires commence à poindre.

Le sénateur Roblin: Quelles augmentations de salaire demande-t-on dans l'industrie forestière sur la côte du Pacifique? Elles sont très importantes, je crois.

M. Bouey: C'est là l'un des problèmes dans ce pays. Nous subissons les mêmes problèmes avec lesquels les Britanniques

[Text]

British are now suffering from with their oil. If we have an exchange rate that gives our manufacturing industry a reasonable chance to compete, it may very well be too low and provide too much room for many of our resource industries. So, we do have that problem.

All that I can conclude from this is that we had better fight inflation as hard as we can.

Senator Roblin: I think I agree with that last remark, but I must say that I am about where I came in. I do not see that we are doing that. Have you any ideas about what we should be doing?

Mr. Bouey: Senator Roblin, I think you have to allow a little time for these things to work. I am not suggesting that you are not, but the high interest rates are a relatively recent thing. Indeed, when we got up to 18¼ per cent prime interest rate in December, I thought that that might actually be higher than we needed at that time, but we only had one prime rate reduction during the winter and are now back up to 19½ per cent. So, I think it does take time. People do make future plans and place future orders. One of the real problems we have here, as well as in other countries, is that other measures are taken, or interest rates go up and a couple of months go by and people say it is not working. That is the cry, but we have to give it a little time to work.

Senator Roblin: I am through now but I do want to go back to my original comment that we have a forecast from the governor that much worse is to come. That is what is really bothering me.

Mr. Bouey: I wonder if you would look at that again to see if that is the forecast. There is one sentence there saying that if one looks at the rate of inflation it appears to be continuing to rise. That is a current kind of thing, but then the rest of the sentence is about what the expectations seem to be. It is not what is bound to happen.

Senator Benidickson: On page 2 you talk about expectations in the major paragraph. You say that people seem to have the expectation that the rate of inflation is more likely to rise than fall. That is early in your statement and rather basic to your thinking.

Mr. Bouey: Maybe I have not made it very clear, because what I am trying to demonstrate there is the problem of expectation as well as the rate of inflation, but that is not a forecast of mine with respect to inflation.

Senator Benidickson: I realize that, but it is very disturbing.

Mr. Bouey: It is very worrying, yes.

Senator Benidickson: It is unfortunate that this prevails. My view is that even if some of the ancillary measures outside of monetary control are taken by government that that, in itself, might psychologically help and reduce this expectation of a continued rise in the inflation rate. Of course, I would not

[Traduction]

se débattent actuellement en ce qui concerne le pétrole. Si nous établissons le taux de change pour que notre industrie manufacturière puisse concurrencer, peut-être sera-t-il trop faible et offrira-t-il une trop grande marge de manœuvre à bon nombre de nos industries d'extraction. Par conséquent c'est donc là que réside notre problème.

Je ne peux que conclure que nous ferions mieux de combattre l'inflation aussi âprement que possible.

Le sénateur Roblin: Je pense que j'appuie votre dernière observation, mais je dois dire que j'en suis où j'en étais au début. Rien ne me prouve que nous prenons ces mesures. D'après vous, que devrions-nous faire?

M. Bouey: Sénateur Roblin, je pense que vous devriez laisser à ces mesures le temps d'agir. Je ne dis pas que vous faites preuve d'impatience, mais les taux d'intérêt élevés constituent une mesure qui a été prise récemment. En fait, lorsque le taux préférentiel a été porté à 18¼ p. 100 en décembre, je pensais qu'il était en fait peut-être plus élevé que nos besoins l'exigeaient; cependant, ce taux préférentiel n'a connu qu'une réduction au cours de l'hiver et il s'établit maintenant à 12½ p. 100. Par conséquent je pense qu'il faut du temps. On fait des projets et on commande pour l'avenir. Voici un des problèmes épineux auquel le Canada et d'autres pays font face: lorsque d'autres mesures sont prises et que les taux d'intérêt augmentent; la population n'attend que quelques mois et conclut que ces mesures ne donnent pas les résultats escomptés. Ces mesures entraînent un tollé, mais il faut leur donner un peu de temps.

Le sénateur Roblin: J'ai terminé mes questions, mais j'aimerais revenir à mon observation du début: selon les prévisions du gouvernement l'avenir est encore moins rose. Ces prévisions m'inquiètent réellement.

M. Bouey: Pourriez-vous vérifier de nouveau pour voir si ce sont là vraiment les prévisions fournies. Dans cet extrait, on dit notamment que le taux d'inflation semble toujours augmenter. C'est la tendance actuelle mais le reste de cet extrait porte sur les attentes. Ce n'est pas ce qui devrait arriver.

Le sénateur Benidickson: A la deuxième page, vous parlez des attentes. Vous dites que la population semble s'attendre à ce que le taux d'inflation soit plus susceptible d'augmenter que de diminuer. Ce passage se situe au début de votre déclaration et constitue une partie plutôt fondamentale de votre théorie.

M. Bouey: Je ne me suis peut-être pas fait comprendre très clairement; en effet, j'essaie de démontrer le problème des prévisions ainsi que celui du taux d'inflation; cependant, je n'ai pas établi de prévisions concernant l'inflation.

Le sénateur Benidickson: Je m'en rends compte, mais c'est très ennuyeux.

M. Bouey: En effet, c'est très ennuyeux.

Le sénateur Benidickson: C'est malheureux. Selon moi, même si le gouvernement optait pour une mesure autre que le contrôle monétaire, il pourrait, sur le plan psychologique, faire diminuer la crainte que le taux d'inflation ne cessera d'augmenter. Naturellement, je ne tiendrais pas ces propos si j'étais

[Text]

say this if I were the Minister of Finance, but it would seem to me it would help if there were some signs of positive things to come in the areas that you mentioned, such as direct controls of this, that and the other thing, or even restricted controls on prices and wages, and that they might be related only to significant factors in the economy. It seems to me that if there were something done on the fiscal side, psychologically it might reduce these adverse expectations when you are fighting the monetary policy.

Senator Roblin: A signal, in other words?

Senator Benidickson: A signal, yes.

The Chairman: Honourable senators, another committee meeting is scheduled for 4 o'clock. I have other senators on my list who wish to ask questions. Is it an urgent question, Senator Roblin?

Senator Roblin: I will sneak it in at the end.

The Chairman: Very well. Senator Thériault, I am going to have to ask you to be brief.

Senator Thériault: I have a number of questions, but I will bear in mind your warning, Mr. Chairman.

Mr. Bouey, my concern is about the Atlantic provinces, in particular New Brunswick. The Atlantic provinces, in times of monetary restraint and high interest rates in Canada, are hurt more than the other provinces of Canada. For example, you are talking about an economy that is growing at a fair rate. Although in western Canada you have a fair economy, your policies are having a devastating effect on the Atlantic provinces especially in the inland provinces because small business is the backbone of an economy based on farmers, woodlot owners and fishermen who, with these kinds of interest rates, cannot borrow money because bankers realize they will not make enough of a profit to pay them back.

After listening to my colleagues from the rich parts of Canada and hearing your replies, I noticed that you do not seem to show any concern for or awareness of the effect your monetary policies have on the Atlantic provinces.

Mr. Bouey: Senator, I can assure you that I am aware of it. I hear a lot about it directly, and in my brief I did try to deal with that problem. Perhaps I should have put it in other words. I said:

It is true that high interest rates can have a quite uneven impact across the economy on different groups of individuals, different industries and different businesses within an industry.

Perhaps I should have added "different regions" to make it complete. That is what I had in mind, and I am very conscious of the problem that you mentioned.

As I have indicated, one of the disadvantages of monetary policy is that the impact can be quite uneven. An obvious

[Traduction]

le ministre des Finances, mais il me semble qu'il serait utile que certaines mesures positives soient prises dans les domaines que vous avez soulignés. Je veux parler notamment des différents contrôles exercés, voire des contrôles restreints exercés sur les prix et les salaires; en outre, ces mesures ne porteraient peut-être que sur des secteurs insignifiants de l'économie. Il me semble que des mesures fiscales apaiseraient les craintes sur le plan psychologique lorsque vous combattez la politique monétaire.

Le sénateur Roblin: Autrement dit, il s'agirait d'un avertissement?

Le sénateur Benidickson: Exactement.

Le président: Honorables sénateurs, une autre séance est prévue pour 16 heures. D'autres sénateurs figurent sur ma liste. Votre question est-elle urgente, sénateur Roblin?

Le sénateur Roblin: Je la poserai à la fin.

Le président: Très bien. Sénateur Thériault, je dois vous demander d'être bref.

Le sénateur Thériault: Monsieur le Président, j'ai de nombreuses questions, mais je tiendrai compte de votre demande.

Monsieur Bouey, ma question concerne les provinces de l'Atlantique, particulièrement le Nouveau-Brunswick. Lorsque des restrictions monétaires sont imposées et que les taux d'intérêt sont majorés, ces provinces sont plus touchées que les autres provinces canadiennes. Vous parlez notamment, d'une économie qui connaît une bonne expansion. Même si la situation économique est bonne dans les provinces de l'Ouest, votre politique accable les provinces de l'Atlantique, particulièrement les provinces insulaires, car la petite entreprise est la pierre angulaire des cultivateurs, des propriétaires de boisés et des pêcheurs. En raison des taux d'intérêt, ces derniers ne peuvent pas emprunter parce que les banques se rendent compte qu'ils ne réaliseront pas suffisamment de bénéfices pour rembourser leurs emprunts.

Après avoir écouté les questions de mes collègues des provinces riches et entendu vos réponses, je me suis rendu compte que vous ne sembliez pas comprendre quelles sont les conséquences de votre politique monétaire sur les provinces de l'Atlantique et que vous ne sembliez pas vous soucier de cette question.

M. Bouey: Sénateur, je peux vous assurer que je connais les répercussions. De nombreuses personnes m'en ont parlé directement et, dans mon mémoire, j'ai essayé d'aborder ce problème. J'aurais peut-être dû m'exprimer autrement. Voici ce que j'ai dit:

Les taux d'intérêt élevés peuvent avoir, il est vrai, des conséquences passablement différentes sur les différents groupes de citoyens, sur les différentes industries et sur les différents secteurs au sein d'une industrie.

J'aurais peut-être dû ajouter les termes «sur les différentes régions». J'y avais songé et je suis très conscient du problème que vous avez souligné.

Comme je l'ai indiqué, un désavantage de la politique monétaire, c'est que les répercussions peuvent être passable-

[Text]

example is someone who is losing money still has to pay interest but he does not have to pay income tax. That is the kind of difference between different kinds of policies. The problem which I always have to come back to is, what is the alternative for us; what can we do that would make things better. If we try to drive down interest rates by increasing the supply of money very rapidly—and that is what it would take—we might get short-term interest rates down for awhile, the Canadian dollar will fall and a lot of people would take advantage of what they regard as a low in interest rates to buy things. I think the inflation rate would certainly go up rapidly and there we would be, no further ahead, but with higher inflation rates and a weaker Canadian dollar and all of the problems still ahead of us. That is the problem I face. In the end you will be back to fighting the same kind of a battle only with higher rates of inflation and still higher interest rates.

Senator Theriault: In fact, are you telling me that from the fiscal side, mentioned this afternoon, in cutting government expenditures again, the poorer regions would be most directly affected? Are you telling me there is no device possible in the general development of fiscal or monetary policy which can be based on the effect it has on the various regions of the country?

Mr. Bouey: Certainly there is none in monetary policy. There is no way by operating in a single capital market with a single currency we can produce different levels at different rates in the country. That is absolutely impossible. In the case of fiscal policy, there may be some scope there. I suppose you could say income tax would get to the higher income tax group and there are more outside your area than inside. There are other policies like regional economic expansion and so forth that are available. Monetary policy has no chance of making money cheaper in one area than in another. It just cannot be done.

Senator Roblin: My question concerns regional monetary policy, Mr. Chairman. I noticed in today's *Globe and Mail* the Minister of Regional Economic Expansion said:

... that the "consensus within Cabinet," is that monetary policy and "all other policies can be regionally tailored and adjusted."

Has that consensus been communicated to you?

Mr. Bouey: No, sir.

Senator Roblin: If it were, would you agree with it?

Mr. Bouey: No.

Senator Roblin: Is it possible to adjust this monetary policy for the regions?

Mr. Bouey: Not with our present techniques. What the Bank of Canada does, as I tried to say earlier, is operate at the centre of the system, deal with government securities and control cash reserves of the banking system. That has its effect upon the rate of growth of the banking system—the supply of money—and then money is allocated across the country be-

[Traduction]

ment inégales. Prenons l'exemple évident d'une personne qui a perdu de l'argent, mais qui doit encore rembourser les intérêts sans devoir cependant payer l'impôt sur le revenu. C'est le genre de distinction entre les différentes politiques. Je reviens toujours à la question suivante: quelle autre solution s'offre à nous afin d'améliorer la situation? Si nous essayons de faire baisser les taux d'intérêt en augmentant très rapidement la masse monétaire, et ce serait la solution, les taux d'intérêt pourraient baisser à court terme, ce qui ne durerait pas et le dollar canadien chuterait; en outre, nombreux seront ceux qui profiteraient des taux d'intérêt apparemment bas pour acheter. Je pense que le taux d'inflation augmenterait rapidement. Voilà le problème auquel je dois faire face. Nous ne serions pas plus avancés: le taux d'inflation serait plus élevé et le dollar canadien plus faible. En définitive, l'enjeu sera le même sauf que les taux d'inflation et d'intérêts seraient encore plus élevés.

Le sénateur Thériault: Est-ce que vous me dites que, d'après les mesures fiscales mentionnées cet après-midi, une nouvelle réduction des dépenses publiques toucherait plus directement les régions les plus pauvres? Est-ce que vous me dites que, dans le cadre de la politique fiscale ou monétaire, aucune initiative ne peut tenir compte des répercussions sur les différentes régions du pays?

M. Bouey: Dans le cadre d'une politique monétaire, il n'y a sûrement pas d'initiative. Avec un marché de capitaux doté d'une seule monnaie, nous ne pouvons absolument pas prévoir différents mécanismes. C'est absolument impossible. La politique fiscale offre peut-être des possibilités. Je suppose que vous pourriez dire que les mesures fiscales profiteraient davantage aux Canadiens dont le niveau de revenu est supérieur et que votre région en compte moins que les autres. Il y a d'autres mesures comme celles prises dans le cadre de l'expansion économique régionale. La politique monétaire ne pourra en aucune façon rendre l'argent moins chère dans une région que dans une autre. C'est tout simplement impossible.

Le sénateur Roblin: Monsieur le président, ma question porte sur la politique monétaire selon les régions. Dans le *Globe and Mail* d'aujourd'hui, le ministre de l'Expansion économique régionale souligne ce qui suit:

... que le «cabinet est unanime à croire» que la politique monétaire et «toutes les autres initiatives peuvent être conçues et rajustées en fonction des régions.»

A-t-on sollicité votre avis à cet égard?

M. Bouey: Non.

Le sénateur Roblin: Auriez-vous appuyé cet avis?

M. Bouey: Non.

Le sénateur Roblin: Est-il possible de rajuster cette politique monétaire en fonction des régions?

M. Bouey: C'est impossible avec les techniques actuelles. Comme j'ai essayé de l'expliquer plus tôt, la Banque du Canada constitue la centre nerveux; elle s'occupe des fonds publics et contrôle les réserves monétaires du système bancaire. Cela influe sur le taux de croissance du système bancaire, notamment la masse monétaire, et alors l'argent est

[Text]

tween private lenders and borrowers. That is all we could do. If you want to change the system and say we will forget about that and go into some kind of credit rationing which would impose all sorts of different problems, like direct controls, that is another matter. I am talking about monetary policy as we run it now.

Senator Roblin: Is it possible that the minister was referring to another kind of monetary policy? For example, one which was going to give preferential interest rates that the federal government would supply rather than the bank in these various regions?

Mr. Bouey: Governments can subsidize interest rates if they want to and they can have their own lending organizations lend at lower rates if they wish. The problem is that they have to raise the money and take the losses. I would not have thought of that as monetary policy but more on the fiscal side.

Senator Roblin: I am trying to understand how he could have made that statement.

Mr. Bouey: He may have been thinking of something like that. I do not know.

Senator Murray: At the bank you must have all kinds of background studies, projections and scenarios on the likely impact of interest rates on borrowing, spending and inflation. Why can you not show us some of those figures so that our understanding of this problem would be improved, and we would not have to take so much of that on faith?

Mr. Bouey: I am not sure what it is you want to see.

Senator Murray: The basis of your policy in terms of some supporting documentation.

Mr. Bouey: To give you an example, what we do is look ahead and make a lot of projections. Suppose one is trying to anticipate what may happen in the Canadian economy. The first thing you have to decide on is what is going to happen in the American economy. Do we know what the effect of the American fiscal policy is going to be? Do we know what is going to happen to interest rates in the United States? Do we know what impact that will have on our exchange rates? What we do is try several projections to see how that looks. Then we try to make some projections in Canada. We do not have a single economic forecast. I do not have one that I can give to you and say this is the view of the Bank of Canada.

Senator Murray: The government, for example, can tell us what the effect of an increase of a dollar a barrel in the price of oil would be as it works its way through the economy. You must have documentation at the bank which can tell us what the effect of a bank rate of 15 per cent, 18 per cent or 19.6 per cent is going to be under certain circumstances on the economic activity.

Mr. Bouey: So far, it is not the kind of thing I would want to inflict upon other people. An increase of a dollar on a barrel of

[Traduction]

distribué à travers le pays entre les prêteurs et emprunteurs privés. C'est tout ce que nous pouvions faire. Si vous voulez changer le système et dire que nous oublierons tout à ce sujet pour nous tourner vers un genre de rationnement du crédit qui imposerait toutes sortes de problèmes différents, comme le contrôle direct, c'est une autre paire de manches. Je parle de la politique monétaire que nous administrons maintenant.

Le sénateur Roblin: Est-il possible que le ministre ait fait allusion à un autre genre de politique monétaire? Par exemple, une politique monétaire qui allait donner des taux d'intérêt préférentiels que le gouvernement fédéral fournirait plutôt que la banque dans les diverses régions?

M. Bouey: Les gouvernements peuvent subventionner les taux d'intérêt s'ils le désirent et ils peuvent demander à leurs propres organismes de prêts de prêter à des taux inférieurs s'ils le désirent mais, ils doivent percevoir de l'argent et encaisser les pertes. Je n'aurais pas pensé que cette pratique avait trait à une politique monétaire mais plutôt à une politique fiscale.

Le sénateur Roblin: J'essaie de comprendre comment il pouvait avoir fait cette déclaration.

M. Bouey: Il songeait peut-être à quelque chose comme cela. Je l'ignore.

Le sénateur Murray: A la banque, on doit avoir toutes sortes d'études de base, d'extrapolations et de scénarios sur l'incidence probable des taux d'intérêt sur l'emprunt, les dépenses et l'inflation. Pourquoi ne pouvez-vous pas nous montrer certains de ces chiffres de façon à ce que nous comprenions mieux ce problème, et à ce que nous n'ayions pas à assimiler tout cela sur parole?

M. Bouey: Je ne suis pas sûr de ce que vous voulez voir exactement.

Le sénateur Murray: J'aimerais savoir sur quoi se fonde votre politique, sur quel document de base.

M. Bouey: Pour vous donner un exemple, nous pensons à l'avenir et effectuons beaucoup d'extrapolations. Supposez qu'on essaie de prévoir ce qui peut arriver dans l'économie canadienne. La première chose qu'il faut décider est ce qui va arriver dans l'économie américaine. Savons-nous quel sera l'effet de la politique fiscale américaine? Savons-nous ce qui arrivera au taux d'intérêt aux États-Unis? Savons-nous quelle incidence cela sur aura nous taux de change? Nous essayons plusieurs extrapolations pour voir ce que sera l'avenir. Nous essayons ensuite de faire certaines extrapolations au Canada. Nous n'avons pas un système de prévision économique unique. Je n'en ai pas un à vous donner à propos desquel je pourrais vous dire qu'il s'agit de l'opinion de la banque du Canada.

Le sénateur Murray: Le gouvernement, par exemple, peut nous dire quel sera l'effet d'une augmentation d'un dollar le baril sur le prix du pétrole dans l'économie canadienne. Vous devez avoir une certaine documentation à la banque qui puisse nous dire quel sera l'effet d'un taux bancaire de 15 p. 100, 18 p. 100 ou 19.6 p. 100 dans certaines circonstances sur l'activité économique.

M. Bouey: Jusqu'à maintenant, ce n'est pas le genre de chose que j'aimerais infliger à d'autres personnes. Une aug-

[Text]

oil is a simple thing to work out, but when you look at interest rates then you have to decide what is happening to interest rates in the United States at the same time and what is happening to the exchange rate. It is a very complex matter, and in the end most of our judgments are made after looking at a few models but they are not made on the basis of any one of them.

Senator Grosart: Governor Bouey, how important is what we call the apparent tolerance of high interest rates in the market, the fact that an interest rate of 20 per cent translates into about 10.4 per cent or something like that in the bottom line of a corporation paying normal income taxes?

Mr. Bouey: That is hard to measure. You often hear people talk about it that way and that is done mainly by a very arbitrary matching of some costs, namely, of interest costs against the interest expense, or against taxable income. One does not hear somebody say, "Well, I will hire other people and it will only cost me half their salaries because of income tax," but there would be just as much sense in doing that. That is an arbitrary way of looking at it. That's a pretty arbitrary way of looking at it.

Senator Grosart: The great difference is that you have no choice in paying that interest rate, but you do have lots of choices on whether you are going to increase your staff.

Mr. Bouey: I think it is very much the same thing. If you are going to expand, you will probably need more money and more staff, both. You could equally treat either one at the margin. Of course, there are lots of other people—or there are some other people—who are not making a profit, or are making a small profit, and who cannot charge off the whole thing. So it is a rather complex thing. I find it hard to think about. I am not accustomed to thinking about 20 per cent interest rates yet.

Senator Grosart: Finally, what might have happened, in terms of inflation, if we had not had monetary policy as a control instrument?

Mr. Bouey: There is really no way of not having a monetary policy.

Senator Grosart: Let us say not having a constraining monetary policy.

Mr. Bouey: I have absolutely no doubt that inflation would have run away with us by now. You may think it already has.

The Chairman: Senators, on your behalf, I should like to thank Governor Bouey. When we invite him, it is to accommodate our looking at the estimates, but it seems that each time, by chance, we invite him at a time when he is in the middle of a crucible. We hope that next year when we invite you, governor, things will be going smoothly for you. Thank you very much.

Hon. Senators: Hear, hear.

The committee adjourned.

[Traduction]

mentation d'un dollar le baril de pétrole est simple à analyser, mais lorsqu'on examine les taux d'intérêt, on doit alors décider de ce qui arrivera au taux d'intérêt aux États-Unis en même temps que ce qui arrivera au taux de change. C'est une question très complexe, et finalement la plupart de nos jugements se font après avoir examiné quelques modèles mais ils ne sont fondés sur un seul d'entre eux.

Le sénateur Grosart: Gouverneur Bouey, quelle est l'importance de ce que l'on appelle la tolérance manifeste des taux d'intérêt élevés sur le marché, c'est-à-dire le fait qu'un taux d'intérêt de 20 p. 100 se traduise en fin de compte à environ 10.4 p. 100 pour une société qui paie des impôts normaux sur le revenu?

M. Bouey: C'est difficile à mesurer. On interprète souvent cette question de cette façon et on y arrive principalement en faisant correspondre, de façon très arbitraire, certains coûts, notamment, des coûts d'intérêt par opposition aux dépenses d'intérêt ou du revenu imposable. On n'entend jamais quelqu'un dire qu'il engagera d'autres personnes et qu'il ne lui en coûtera que la moitié de leur salaires en raison de l'impôt sur le revenu; mais ce serait tout aussi sensé de faire cela. C'est une façon arbitraire d'examiner le problème.

Le sénateur Grosart: La grande différence est que vous n'avez pas le choix de payer ce taux d'intérêt, mais vous avez un choix quant à la question d'augmenter votre personnel.

M. Bouey: Je crois que c'est passablement la même chose. Si l'on désire prendre de l'expansion, on aura probablement besoin de plus d'argent et de plus de personnel. on pourrait également traiter les deux en fonction de la marge. Bien sûr, il y a beaucoup d'autres personnes, ou il y a certaines autres personnes, qui ne font pas un profit, ou sinon un petit profit, et qui ne peuvent pas en assumer les effets. Il s'agit donc d'une question plutôt complexe. Il m'est difficile d'y penser. Je ne suis pas encore habitué à penser à un taux d'intérêt d'environ 20 p. 100.

Le sénateur Grosart: Enfin, qu'est-ce qui pourrait s'être produit, en terme d'inflation, si nous n'avions pas eu une politique monétaire comme instrument de contrôle?

M. Bouey: Il n'est pas question que nous n'ayons pas une politique monétaire.

Le sénateur Grosart: Disons plutôt ne pas avoir une politique monétaire contraignante.

M. Bouey: Je n'ai absolument aucun doute que l'inflation aurait déjà fait un immense bond. Vous croirez peut-être que cela s'est déjà passé.

Le président: Sénateurs, en votre nom, j'aimerais remercier le gouverneur Bouey. Lorsque nous l'avons invité, s'était dans le but de faciliter votre examen du budget, mais il semble que chaque fois, par chance, nous l'invitions à un moment où il doit faire face à une situation difficile. Nous espérons que l'an prochain, lorsque nous vous inviterons, gouverneur, les difficultés se seront aplanies. Merci beaucoup.

Des voix: Bravo.

Le comité suspend ses travaux.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

WITNESS—TÉMOIN

Mr. G. K. Bouey, Governor, Bank of Canada

M. G. K. Bouey, gouverneur, Banque du Canada

In Attendance:

Aussi présent:

Mr. J. W. Crow, Deputy Governor, Bank of Canada

M. J. W. Crow, sous-gouverneur, Banque du Canada



First Session
Thirty-second Parliament, 1980-81

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

National Finance

Chairman:

The Honourable DOUGLAS D. EVERETT

Wednesday, May 27, 1981

Issue No. 36

Third proceedings on:

The Examination of the Main Estimates
laid before Parliament for the fiscal year ending
March 31, 1982

WITNESS:

(See back cover)

Première session,
trente-deuxième législature, 1980-1981

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Finances nationales

Président:

L'honorable DOUGLAS D. EVERETT

Le mercredi 27 mai 1981

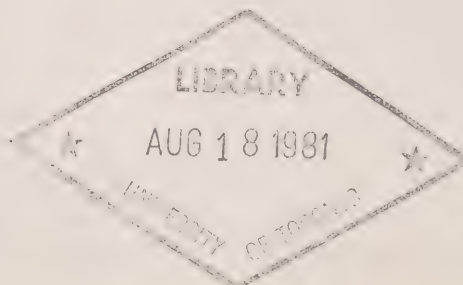
Fascicule n° 36

Troisième fascicule concernant:

L'étude du Budget des dépenses déposé au
Parlement pour l'année financière se terminant le
31 mars 1982

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable D. D. Everett, *Chairman*

The Honourable F. Leblanc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	Murray
Benidickson	*Perrault
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Grosart	Thériault
Hicks	

**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

CORRIGENDA

Respecting the printed proceedings of the Committee during the First Session of the 32nd Parliament.

Issue No. 31:

Page 31:8, last paragraph, line 2, Senator Murray should be shown as making the remarks commencing with "That was a very interesting presentation. Your "better idea" as you put it, of an interprovincial . . . etc."

Page 31:11, last paragraph, line 5, "do-diligence" should read "due-diligence".

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable D. D. Everett

Vice-président: L'honorable F. Leblanc

et

Les honorables sénateurs:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	Murray
Benidickson	*Perrault
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Grosart	Thériault
Hicks	

**Membres d'office*

(Quorum 5)

CORRIGENDA

Concernant les délibérations du Comité au cours de la Première session de la 32^e législature.

Fascicule n^o 31:

Page 31:8, dernier paragraphe, ligne 2, on devrait lire que le sénateur Murray commence ses remarques pas «C'est un exposé très intéressant. En ce qui concerne le système de partage interprovincial . . . etc.»

Page 31:11, dernier paragraphe, ligne 5, il faudrait lire «due-diligence instead of «do-diligence». (Texte anglais).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Monday, March 2, 1981:

With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Perrault, P.C.:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures proposed by the Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending 31st March, 1982.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du lundi 2 mars 1981:

Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Perrault, C.P.,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1982, et à faire rapport à ce sujet.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Robert Fortier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, MAY 27, 1981
(38)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on National Finance met this day at 2:30 p.m. to consider the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1982.

Present: The Honourable Senators Everett (*Chairman*), Austin, Balfour, Barrow, Benidickson, Charbonneau, Doody, Godfrey, Grosart, Leblanc, Manning, Murray, Roblin, Thériault. (14)

Present but not of the Committee: The Honourable Senator Smith.

In Attendance: Mr. Peter Sagar and Ms. Wendy McBride from the Parliamentary Centre.

The following witness was heard:

Dr. I. A. Stewart, Deputy Minister, Department of Finance.

At 4:15 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 27 MAI 1981
(38)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 14 h 30 pour étudier le Budget des dépenses déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1982.

Présents: Les honorables sénateurs Everett (*président*), Austin, Balfour, Barrow, Benidickson, Charbonneau, Doody, Godfrey, Grosart, Leblanc, Manning, Murray, Roblin et Thériault. (14).

Présent mais ne faisant pas partie du Comité: L'honorable sénateur Smith.

Aussi présent: M. Peter Sagar et M^{me} Wendy McBride du Centre parlementaire.

Le témoin suivant est entendu:

M. I. A. Stewart, sous-ministre, ministère des Finances.

A 16 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

J. H. M. Cocks

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday May 27, 1981

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 2.30 p.m. to examine the main estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1982.

Senator Douglas D. Everett (Chairman) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we are meeting today to continue our examination of the main estimates for the fiscal year ending March 31, 1982. We are honoured to have with us Dr. I. A. Stewart, the Deputy Minister of Finance and former Deputy Minister of Energy, Mines and Resources.

Dr. Stewart has a long and extremely impressive biography. Since you all know Dr. Stewart, I do not propose to read that biography.

I gather, Dr. Stewart, you have an opening statement.

Dr. I. A. Stewart, Deputy Minister, Department of Finance: I have some brief opening remarks, yes.

The Chairman: Please proceed.

Dr. Stewart: Mr. Chairman, I understand that the purpose of these hearings is to examine the government's spending estimates for 1981-82. As background, the committee has asked the Department of Finance to provide an assessment of the current outlook and the impact of expenditures on the outlook. My remarks today will, thus, address these issues. I would also like to take the opportunity to pass on to you some of my observations on longer-term fiscal trends.

Honourable senators have already had the opportunity to study the budget speech of the Minister of Finance, and the associated budget papers. The paper entitled *The Medium-Term Prospect for the Canadian Economy 1980-85* and the appendix to the budget speech on the fiscal projections are of most relevance to our discussion today. They provide a detailed treatment of the economic and fiscal assumptions underlying the government's estimates for 1981-82.

Since I am sure you are already familiar with this material, I do not propose to take up any of the committee's valuable time going over old ground. Instead, I shall concentrate on how the Canadian economic situation has evolved since the budget. But before I get into this, I would like to say a few words on the international economy.

The international environment facing the Canadian economy continues to be very troubled. The OECD economy as a whole is in the midst of the after-effects of the second OPEC oil price shock, which has involved an increase in the world oil price of roughly 150 per cent between the end of 1978 and the middle of 1980. For all the countries, this has meant a real income loss and renewed inflationary pressures. In order to minimize the inflationary consequence of the shock, restrictive monetary and fiscal policies are being used in virtually every OECD country. The pace of monetary growth has been slowed down. Interest rates are at or near historic high levels.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 27 mai 1981

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent de la défense nationale se réunit aujourd'hui à 14 heures pour examiner le budget principal déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1982.

Le sénateur Douglas D. Everett (président) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous nous réunissons aujourd'hui pour souscrire à l'examen du budget principal pour l'année financière se terminant le 31 mars 1982. Nous avons l'honneur d'avoir avec nous M. I. A. Stewart, sous-ministre des Finances et ancien sous-ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources.

M. Stewart a une longue et extrêmement impressionnante biographie. Comme vous connaissez tous M. Stewart, je ne la lirai pas.

Je crois, monsieur Stewart, que vous avez une déclaration préliminaire à faire.

M. I. A. Stewart, sous-ministre, ministère des Finances: En effet, j'ai quelques remarques préliminaires à faire.

Le président: Je vous cède la parole.

M. Stewart: Monsieur le président, je sais que le but de ces audiences est d'examiner le budget des dépenses pour 1981-1982. À titre d'information, le Comité a demandé au ministère des Finances de lui fournir une évaluation des perspectives actuelles et de l'incidence des dépenses sur ces perspectives. Je me bornerai donc aujourd'hui à ces questions. J'aimerais également profiter de l'occasion pour formuler quelques observations sur les tendances fiscales à long terme.

Les honorables sénateurs ont déjà eu l'occasion d'étudier le discours du budget du ministre des Finances et des documents connexes. Le document intitulé «Les perspectives à moyen terme de l'économie canadienne de 1980 à 1985» et l'annexe au discours du budget revêtent un grand intérêt dans notre discussion aujourd'hui. Il traite en détail des hypothèses économiques et fiscales sous-jacentes au budget pour 1981-1982.

Comme, j'en suis sûr, vous connaissez bien cette documentation, je ne me propose pas de prendre le précieux temps du Comité pour la revoir. Je me concentrerai plutôt sur la façon dont a évolué la situation économique canadienne depuis le budget. Mais auparavant, j'aimerais dire quelques mots sur l'économie internationale.

Le milieu international auquel fait face l'économie canadienne est toujours très troublé. L'économie de l'OCDE dans son ensemble est encore sous le coup des effets de la deuxième hausse des prix du pétrole de l'OPEP, qui représentait une augmentation du prix du pétrole mondial d'environ 150 p. 100 entre la fin de 1978 et le milieu de 1980. Pour tous les pays, cette situation a entraîné une perte de revenu réelle et des poussées inflationnistes. Afin de minimiser les conséquences inflationnistes de cette hausse, des politiques monétaires et fiscales restrictives ont été utilisées dans pratiquement tous les pays membres de l'OCDE. Le rythme de la croissance moné-

[Text]

In December, the OECD forecast 1 per cent real growth for the seven major industrialized countries. Gains in Japan, the United States and Canada would be largely offset by the decline in Europe. The decline was expected to be especially severe in the United Kingdom, where Mrs. Thatcher's monetarist policies are exacting a heavy toll. The unemployment rate for the OECD is expected to rise by one percentage point during 1981.

In terms of the Canadian economy, in broad terms the economic environment is fundamentally similar to that expected in the budget. However, there have been a number of developments, both internationally and domestically, which lead to a somewhat different outcome from that anticipated and which have implications for the outlook for 1981.

Following initial declines in the first part of 1980, real output in Canada as well as the United States has shown surprising strength. It started in the third quarter of last year and reached an annual rate of more than 8 per cent in the fourth quarter. It appears to have continued in the first quarter of 1981, with a further increase of 4 to 6 per cent at annual rates. This recovery offset the decline in the first half to leave the level of output virtually unchanged for the year as a whole, in contrast to the 1 per cent decline forecast in the budget. Business investment was particularly strong, rising by 8½ per cent. Residential construction and inventories were the main areas of weakness. The merchandise trade surplus, to everyone's surprise, doubled, from \$4 billion in 1979 to \$8 billion in 1980. The foreign deficit fell from \$5.8 billion in 1979 to \$2.8 billion in 1980.

Largely because of the higher than expected jumping off point and the stronger momentum with which the Canadian economy entered 1981, real growth is now expected to be substantially higher than the 1 per cent forecast in the budget.

Employment increased by 286,000, or 2.8 per cent, in 1980. As a result, a record 59.2 per cent of the population had jobs. Despite the growth in employment in 1980, the unemployment rate remained at 7.5 per cent in 1980, the same level as in 1979. The continued strong employment growth has since brought the unemployment rate down to 7 per cent in April. In the budget, the unemployment rate has been expected to increase in 1981.

Inflation has worsened more than anticipated since the budget. In April, the Consumer Price Index was 12.6 per cent higher than a year earlier. Wage settlements in the commercial sector averaged several percentage points above the 11.6 per cent in the fourth quarter of last year. Greater than anticipated strength in product and labour markets has lessened one potential constraining influence on inflation. Food prices are now expected to rise somewhat more rapidly than expected last fall. Energy prices will also be higher. The government has increased the Petroleum Compensation Charge to pay for the cost of increased oil imports to replace the Alberta cutbacks. The government has also implemented the Canadian Ownership Charge in order to finance the acquisition of Petrofina.

[Traduction]

taire a été ralenti. Les taux d'intérêt s'élèvent à de hauts niveaux presque sans précédent.

En décembre, l'OCDE a prévu 1 p. 100 de croissance réelle pour les sept grands pays industrialisés. Les gains réalisés au Japon, aux États-Unis et au Canada seraient largement compensés par le déclin en Europe. Ce déclin devait être particulièrement sévère au Royaume-Uni, où les politiques monétaristes de M^{me} Thatcher ébranlent sérieusement. Le taux de chômage pour l'OCDE devrait s'élever de 1 p. 100 au cours de 1981.

Quant à l'économie canadienne, en règle générale, le milieu économique est fondamentalement similaire à ce que prévoyait le budget. Toutefois, un certain nombre de rebondissements sur le plan tant international que national, ont entraîné un résultat quelque peu différent de celui qui avait été prévu et qui a des incidences sur les perspectives pour 1981.

Après les déclin initiaux dans la première partie de 1980, la production réelle au Canada ainsi qu'aux États-Unis a fait montre d'une force surprenante. Elle a démarré au cours du troisième trimestre de l'an dernier pour atteindre un taux annuel de plus de 8 p. 100 au cours du quatrième trimestre. Il semble qu'elle a gardé ce rythme au cours du premier trimestre de 1981, pour enregistrer une autre hausse de 4 à 6 p. 100 des taux annuels. Ce redressement compense pour le déclin observé dans la première moitié et laisse le niveau de rendement pratiquement inchangé pour toute l'année, contrairement au 1 p. 100 de déclin prévu dans le budget. Les investissements commerciaux ont été particulièrement forts, s'élevant de 8½ p. 100. La construction résidentielle et les inventaires ont été les principaux secteurs de faiblesse. L'excédent commercial, à la surprise de tous, a doublé; il est passé de \$4 milliards en 1979 à \$8 milliards en 1980. Le déficit extérieur est tombé de \$5,8 milliards en 1979 à \$2,8 milliards en 1980.

Principalement à cause de la hausse plus forte que prévue et de la force d'impulsion qu'a acquis l'économie canadienne en 1981, on s'attend maintenant à ce que la croissance réelle soit sensiblement supérieure au 1 p. 100 prévu dans le budget.

Les emplois ont augmenté de 286,000, soit 2.8 p. 100 en 1980. Par conséquent, 59,2 p. 100 de la population avaient un emploi. Malgré la croissance dans l'emploi en 1980, le taux de chômage s'est maintenu à 7,5 p. 100 en 1980, soit au même niveau qu'en 1979. La forte croissance de l'emploi a depuis rabaisé le taux de chômage à 7 p. 100 en avril. Le budget prévoyait que le taux de chômage augmenterait en 1981.

L'inflation s'est aggravée plus que ne le prévoyait le budget. En avril, l'indice des prix à la consommation était de 12,6 p. 100 supérieur à celui de l'an dernier. Les ententes salariales dans le secteur commercial ont augmenté en moyenne de 2 ou 3 p. 100 par rapport au 11,6 p. 100 du quatrième trimestre de l'an dernier. La force plus grande que prévue des marchés de production et du travail a diminué l'influence à la baisse possible de l'inflation. Les prix des aliments devraient maintenant monter un peu plus rapidement qu'on ne le prévoyait l'automne dernier. Le prix de l'énergie augmentera également. Le gouvernement a majoré les frais d'indemnités pétrolières pour assumer le coût des importations accrues de pétrole en raison des coupures de l'Alberta. Il a également mis en œuvre

[Text]

The stronger real growth and higher inflation have added to the pressure for higher interest rates stemming from the United States. The Bank of Canada also reduced the target growth of the money supply to between 4 and 8 per cent since last February. Higher interest rates can be expected to dampen the growth in demand and, thus, resist inflationary pressures.

Turning to the fiscal situation, preliminary data indicate that financial requirements in 1980-81 came in at \$10.3 billion, or almost \$2 billion less than forecast in the budget. Even though it will not be until August before we have relatively complete information on the components of the fiscal position for 1980-81, it now looks like the budgetary deficit was \$1.5 billion lower than projected in the budget. The main source of the better than expected fiscal position was higher revenue stemming from the stronger economy. Total outlays are estimated to be about \$200 million more than in the budget due to increased public debt charges associated with higher interest rates.

The factors contributing to the 1980-81 fiscal outcome are expected to persist in 1981-82. Although public debt charges are expected to be more than \$1 billion greater than projected in the budget on account of higher interest rates, revenues are forecast to be up by even more. Thus, both the budgetary deficit and financial requirements should be somewhat lower than forecast in the budget.

The current fiscal outlook thus remains consistent with the stance set out in the October 28, 1980 budget. Total outlays are up, but the increase stems entirely from public debt charges.

In the appendix to the Budget Speech on the fiscal projections, the special nature of public debt charges was noted and the problems that extremely volatile interest rates can cause for fiscal planning were underlined. For this reason, public debt charges were excluded from the government's outlays control total. To do otherwise would be to subject spending plans in other envelopes to large and unpredictable changes to offset fluctuations in interest rates.

The government has shown its determination to hold spending on programs other than public debt charges to the control total by increasing the Petroleum Compensation Charge to offset higher gross costs under this program. Expenditure restraint, together with the strength of revenues, should enable the government to keep the deficit at or below the level called for in the budget.

Turning to longer-term fiscal trends, in discussing fiscal policy issues, we often tend to focus too much on shorter-term developments. I would, thus, like to take the opportunity to make a few observations on longer-term fiscal trends and their implications for current policy. This might be of some use to

[Traduction]

les frais de participation canadienne afin de financer l'acquisition de Pétrofin.

La croissance réelle plus forte et l'inflation plus élevée ont ajouté à la pression d'une hausse des taux d'intérêt provenant des États-Unis. La Banque du Canada a également réduit la croissance cible de la masse monétaire qu'elle a fixée entre 4 à 8 p. 100 en février dernier. On peut s'attendre à des taux d'intérêt supérieurs pour éponger la croissance de la demande et, ainsi, résister aux poussées inflationnistes.

Quant à la situation fiscale, selon des données préliminaires, les exigences financières en 1980-1981 se sont élevées à \$10,3 milliards, soit presque \$2 milliards de moins que ce que prévoyait le budget. Même s'il faudra attendre le mois d'août pour avoir une information relativement complète sur les éléments de la situation fiscale pour 1980-1981, il semble maintenant que le déficit budgétaire était de \$1,5 milliard inférieur à celui que prévoyait le budget. Cette situation fiscale plus avantageuse que ne le prévoyait le budget s'explique par un revenu supérieur provenant d'une économie plus forte. On estime que les débours totaux seront environ \$200 millions de plus que ne le prévoyait le budget en raison des frais de la dette publique accrue par suite des taux d'intérêt supérieurs.

Les facteurs qui ont contribué à la situation fiscale de 1980-1981 devraient se poursuivre en 1981-1982. Même si on prévoit que les frais de la dette publique dépasseront un milliard de dollars par rapport aux prévisions du budget dû à des taux d'intérêt supérieurs, on prévoit que les revenus augmenteront encore plus. Par conséquent, le déficit budgétaire et les exigences financières devraient être quelque peu inférieurs à ce que prévoyait le budget.

Les perspectives fiscales actuelles suivent donc fidèlement le rythme établi dans le budget du 28 octobre 1980. Les débours totaux sont à la hausse, mais l'augmentation provient entièrement des frais de la dette publique.

Dans l'annexe au discours du budget sur les extrapolations fiscales, la nature spéciale des frais de la dette publique a été notée, et les problèmes que les taux d'intérêt extrêmement volatiles peuvent causer pour la planification fiscale ont été soulignés. C'est pourquoi, les frais de la dette publique ont été exclus du total du contrôle des débours publics. Agir autrement reviendrait à soumettre les prévisions de dépenses dans d'autres enveloppes aux importants et imprévisibles changements pour compenser les fluctuations des taux d'intérêt.

Le gouvernement a montré sa détermination à réduire les dépenses des programmes autres que les frais de la dette publique en augmentant les frais d'indemnités pétrolières pour compenser les coûts bruts supérieurs engendrés dans le cadre de ce programme. Les restrictions des dépenses, ainsi que l'importance des revenus, devraient permettre au gouvernement de garder le déficit au même niveau ou à un niveau moindre que celui prévu dans le budget.

Passons maintenant aux tendances fiscales à long terme. En discutant des questions de politiques fiscales, nous avons souvent tendance à mettre beaucoup trop l'accent sur ce qui se passe à court terme. J'aimerais donc profiter de l'occasion pour faire certaines observations sur les tendances fiscales à long

[Text]

you as background for your consideration of the 1981-82 estimates.

Looking back, 1973 to 1975 marks a turning point in fiscal trends, as well as in other aspects of the economy. The ten years leading up to 1975 was a period of rapid growth in government expenditure. The ratio of total government expenditure to GNP rose from about 30 per cent to about 40 per cent. The provincial-local-hospital sector accounted for a little over half of this increase through expenditures on goods and services and transfers to persons. The federal government accounted for a little less than half, mainly through transfers to provinces and subsidies, such as the Oil Import Compensation payments.

Since 1975, the turning point, expenditures at both the federal and the provincial-local-hospital levels have grown roughly in line with GNP. Thus, there has been no further appreciable increase in the ratio of government expenditure in total in Canada to GNP. At the federal level, the share had actually declined up to 1979, before increasing again in 1980, again largely because of increases in public debt charges and petroleum compensation payments.

The post-1975 slowdown in expenditures growth has resulted from the adoption and successful implementation by all governments of the principle that spending should be restrained to less than the rate of growth of GNP. The federal government, because of its responsibility for stabilizing the economy, has been careful to specify the principle as restraining the trend growth of spending to less than the trend of GNP. In any particular year, the trend GNP rule may be more or less binding than the actual GNP rule; but over a number of years, the result is the same—namely, that actual spending is restrained to less than actual GNP.

The main advantage of the trend GNP is that it gives the federal government the added flexibility to allow spending to increase by more than GNP in years of slow growth in order to stimulate the economy and to increase by less than GNP in years of rapid growth to restrain the economy.

The net room for the introduction of new programs has been dramatically reduced by the policy of limiting spending to less than the trend of GNP, together with the shift down in trend GNP growth. For example, over the 1965-1975 period, real GNE growth averaged about 5 per cent, and federal expenditures grew roughly three percentage points faster than GNP. If expenditure on existing programs increased at roughly 2 per cent in real terms, then there was room for net new programs equal to 6 per cent of the previous year's expenditures. Now, with the trend of real GNE growth in the 3½ per cent range, if federal expenditures are to grow no faster than GNP and if expenditure on existing programs increases at approximately 2

[Traduction]

terme et leur incidence sur la politique actuelle. Cela pourrait peut-être vous servir de toile de fond lorsque vous étudierez les prévisions de 1981-1982.

Si nous revenons en arrière, nous observons que les années 1973 à 1975 marquent un point tournant dans les tendances fiscales, ainsi que dans d'autres aspects de l'économie. Les dix années qui précèdent 1975 ont été une période de croissance rapide dans les dépenses publiques. La suggestion que représentent les dépenses publiques par rapport au produit national brut est passée d'environ 30 à 40 p. 100. Le secteur hospitalier municipal et provincial explique plus de la moitié de cette augmentation en dépenses relatives aux produits services et en transferts à des particuliers. Le gouvernement fédéral a justifié un peu moins de la moitié, surtout par des transferts aux provinces et à des subventions, comme le paiement des indemnités des importations de pétrole.

Depuis 1975, le point tournant, les dépenses à la fois aux niveaux hospitalier, fédéral, provincial et municipal ont augmenté à peu près au même rythme que le P.N.B.. Par conséquent, il n'y a eu aucune autre augmentation appréciable de la proportion des dépenses publiques totales au Canada par rapport au P.N.B.. Au niveau fédéral, la part a en fait baissé jusqu'au niveau de 1979, avant de remonter à nouveau en 1980, une fois de plus principalement en raison des augmentations dans les frais de la dette publique et dans les paiements d'indemnisation pétrolière.

Le ralentissement postérieur à 1975 de la croissance des dépenses a été entraîné par l'adoption et la mise en œuvre réussie par tous les gouvernements du principe selon lequel les dépenses devraient être maintenues à un niveau inférieur au taux de croissance du P.N.B.. Le gouvernement fédéral, qui a la responsabilité de stabiliser l'économie, a eu le soin de préciser que le principe restreignait la tendance si la croissance à dépenser moins que le P.N.B.. Au cours d'une année donnée, la règle de la tendance du P.N.B. peut être plus ou moins obligatoire que la règle réelle du P.N.B.; mais sur un certain nombre d'années le résultat est le même, notamment, les dépenses réelles sont restreintes à un niveau inférieur à celui du P.N.B. réel.

Le principal avantage de suivre la tendance du P.N.B. est qu'elle donne au gouvernement fédéral une plus grande souplesse pour que les dépenses dépassent le P.N.B. pendant des années de croissance lente afin de stimuler l'économie et d'augmenter à un rythme inférieur au P.N.B. au cours des années de croissance rapide pour restreindre l'économie.

La place nette permettant la mise sur pied du nouveau programme a été considérablement réduite par la politique qui consiste à limiter les dépenses à un niveau inférieur à la tendance du P.N.B., ainsi que la chute de la croissance de la tendance du P.N.B. par exemple, de 1965 à 1975, la croissance réelle du P.N.B. a été en moyenne d'environ 5 p. 100, et les dépenses fédérales ont dépassé d'environ 3 p. 100 le P.N.B. Si les dépenses des programmes en cours augmentaient d'environ 2 p. 100 en termes réels, on pouvait donc mettre sur pied des nouveaux programmes nets qui équivaldraient à 6 p. 100 des dépenses de l'année précédente. Maintenant, avec la tendance du produit national brut qui croît environ de 3½ p. 100, les

[Text]

per cent, then the room for net new programs is reduced to 1½ per cent of the previous year's total expenditures—and this makes no allowance for special factors such as large increases in public debt charges resulting from run-ups in interest rates or the need for spending on energy.

Taking these into consideration, there may be virtually no room for net new programs. This puts a greater premium on achieving savings from existing programs.

Turning to trends in revenues and the deficit, I note that over the 1965 to 1975 period revenues increased more or less in line with expenditures, with little or no net discretionary tax increases. The unindexed personal income tax was an important source of revenue growth, going from 8 to 14½ per cent of GNP. Budget balances over the period were essentially trendless. The federal balance varied around zero. The provincial-local-hospital sector averaged a deficit of about three-quarters per cent of GNP. The total government sector included the Canada and Quebec Pension plans.

Post-1975, the deficits of the total government sector, and especially the federal government, have been of record dimensions to the size of the economy by standards of peacetime historical experience. The provincial-local-hospital sector swung into relatively large deficit in 1975 as a result of high expenditure growth, the automatic response of the fiscal position to slow growth and some deliberate fiscal stimulus such as the Ontario sales tax cut. Since 1975, provinces, including Ontario, have given more weight to the objective of budget balance and less to the stabilization of demand. Even the seven easternmost provinces have reduced their deficits relative to the economy to a level not very different from their historical value. The three westernmost provinces have swung sharply to surplus. Overall, the provincial-local-hospital sector was in surplus in 1980.

In contrast, the federal sector has swung into substantially deeper deficit. This tendency was abetted by slow growth, coupled with an indexed tax system, many indexed expenditures, and a modest allowance for new programs. However, the major causal factor was successive tax cuts introduced in November 1974, 1977, and 1978 as deliberate measures to stimulate what was perceived to be a slowly growing economy. The net tax cuts in these budgets—and this is apart from the indexation of personal income taxes—reduced revenues by some \$4 billion to \$5 billion in 1980. Another important causal factor behind the mounting deficit was the net transfer of fiscal room to the provinces.

[Traduction]

dépenses fédérales ne doivent pas augmenter à un rythme plus rapide que le P.N.B. et si les dépenses des programmes actuels augmentent à environ 2 p. 100, alors la possibilité de mettre sur pied des nouveaux programmes est réduite à environ 1½ p. 100 des dépenses totales de l'année précédente, et ceci ne prévoit pas les facteurs spéciaux comme d'importantes augmentations des frais de la dette publique résultant des hausses des taux d'intérêt ou de la nécessité des dépenses dans le domaine de l'énergie.

Si l'on prend tous ces facteurs en considération, il peut n'y avoir pratiquement pas place pour les nouveaux programmes nets, ce qui nous pousse à réaliser des économies dans le cadre des programmes actuels.

Passons maintenant aux tendances du revenu et du déficit. Je note que de 1965 à 1975, les revenus ont augmenté plus ou moins comme les dépenses, avec peu ou pas d'augmentation d'impôt discrétionnaire nette. L'impôt non indexé sur le revenu des particuliers a constitué une importante source de croissance du revenu, qui est passé de 8 à 14½ p. 100 du P.N.B. Les soldes du budget au cours de cette période n'ont suivi essentiellement aucune tendance. Le solde fédéral oscillait autour du 0. Le secteur hospitalier municipal et provincial accusait en moyenne un déficit d'environ 0.75 p. 100 du P.N.B. Le secteur public global incluait les régimes de pension du Québec et du Canada.

Après 1975, les déficits du secteur public global et surtout du gouvernement fédéral, accusaient une ampleur sans précédent relativement à l'importance de l'économie d'après les normes de l'expérience en temps de paix. Le secteur hospitalier municipal et provincial a connu un déficit relativement important en 1975 par suite d'une forte croissance des dépenses, soit la réponse automatique de la position fiscale pour ralentir la croissance et certains stimulants fiscaux délibérés comme les coupures de la taxe de vente en Ontario. Depuis 1975, les provinces y compris l'Ontario ont donné plus de poids à l'objectif du solde du budget et moins à la stabilisation de la demande. Même les sept provinces de l'Est ont continué à réduire leurs déficits relativement à l'économie à un niveau qui n'était pas très différent de leurs valeurs historiques. Les trois provinces les plus à l'Ouest sont passées radicalement à un excédent. De plus, le secteur hospitalier, municipal et provincial accusait un excédent en 1980.

Par contraste, le secteur fédéral est passé à un déficit sensiblement plus grand. Cette tendance était encouragée par une croissance lente, assouée à un système d'imposition indexé, à un grand nombre de dépenses indexées, et à une allocation modeste pour les nouveaux programmes. Toutefois, le principal facteur a été les coupures fiscales successives présentées en novembre 1974, 1977 et 1978 comme mesures délibérées pour stimuler ce qui était perçue comme une économie à croissance lente. Les réductions nettes d'impôt dans ces budgets, sans parler de l'indexation de l'impôt sur le revenu des particuliers, ont imposé une diminution des recettes d'environ \$4 à \$5 milliards en 1980. Le transfert net de certaines compétences fiscales aux provinces est un autre facteur important de ce déficit en croissance.

[Text]

Some observers have misinterpreted the upward trend in the federal deficit as something that will continue automatically as a result of indexed taxes, expenditures and interest costs and cause the deficit to double as a percentage of GNP in another five years. There is no automatic tendency for the deficit to continue to widen. On the contrary, the automatic tendency is for the deficit to remain roughly constant in absolute dollar terms and to decline as a percentage of GNP as GNP rises.

Having completed my opening remarks, Mr. Chairman, I am prepared to respond to questions.

The Chairman: Thank you, Dr. Stewart. Before we proceed to questions, I might remind honourable senators that tomorrow at 9.30 a.m. we will have before us the President of the Treasury Board.

The lead questioner will be Senator Roblin.

Senator Roblin: Thank you, Mr. Chairman.

I would like to start off, Dr. Stewart, with some reference to Canada's most pressing problem these days and that is the question of inflation. I will be asking you to try to resolve some of the contradictions that seem to me to be inherent in our approach to this matter.

Yesterday the Governor of the Bank of Canada told us about inflation. He seems to take the view that we have, for the past four or five years, been in an over-heated economy; that we have what I suppose could be called a demand-pull type of inflation, when too many dollars are chasing too few goods. His solution to this seems to be to raise interest rates to the point where he hopes or expects they will reduce economic activity and in that sense cool off the economy by reducing consumption, and probably also reducing jobs and investment at the same time.

We have this notion, which he supports strongly, that our problem is an overheated economy, and he is trying to cool it down.

I hope that that is a correct reflection of what we heard from the Governor of the Bank of Canada. If not, some of my colleagues may correct me. The chairman perhaps could monitor this discussion.

The popular conception is a little different. The popular conception is that we have been in a very slow period in our economy, with practically no growth, and that really we are looking forward to what is called a recovery.

I just happened to notice in the paper this morning that the Royal Bank, in its Trendicator, is indicating that we are below the real potential of the economy and that we can look forward to a recovery in the latter part of this year.

If inflation is being caused by an overheated demand, then no doubt there is one set of solutions; if there are other reasons for it, then there are perhaps other remedies that one would seek. I want to know what you think about the state of the economy. Is it overheated or is it not?

[Traduction]

Certains observateurs ont mal interprété les tendances à la hausse du déficit fédéral, y voyant quelque chose qui devait se produire automatiquement, à la suite des indexations d'impôts, de dépenses et de frais d'intérêt, entraînant une multiplication par deux du déficit, en pourcentage du P.N.B., d'ici cinq ans. Or, il n'y a aucun mécanisme d'aggravation automatique de ce déficit. Bien au contraire, le processus naturel a tendance à le maintenir à peu près constant en dollars absolus et à le faire diminuer proportionnellement au P.N.B. au fur et à mesure que celui-ci augmente.

Voilà donc les remarques que je voulais faire, monsieur le président, je suis prêt à répondre aux questions.

Le président: Merci, monsieur Stewart. Avant de passer aux questions, j'aimerais rappeler aux honorables sénateurs que nous aurons, demain à 9 h 30, le président du Conseil du trésor parmi nous.

L'honneur de la première question revient donc au sénateur Roblin.

Le sénateur Roblin: Merci, monsieur le président.

Monsieur Stewart, je voudrais commencer sur quelques remarques concernant le problème le plus urgent au Canada ces temps-ci, c'est-à-dire l'inflation. Je vous demanderais de répondre à certaines questions concernant les contradictions qui, pour moi, semblent inhérentes à notre approche de ce sujet.

Hier, le gouverneur de la Banque du Canada nous a parlé de l'inflation. D'après lui, nous avons vécu depuis quatre ou cinq ans, un état de surchauffe économique, et nous serions aux prises avec une inflation par la demande, lorsque la masse monétaire est par trop supérieure aux biens disponibles. Sa solution semblerait être de faire monter les taux d'intérêt jusqu'à ce que l'activité économique soit plus étale, ce qui revient, dans un certain sens, à refroidir l'économie en diminuant la consommation, et vraisemblablement également en réduisant les emplois et l'investissement en même temps.

Donc, il défend l'argument de la surchauffe, à laquelle il faudrait répondre par un apaisement de l'activité économique.

J'espère être resté fidèle au point de vue exposé par le gouverneur de la Banque du Canada. Dans la négative, certains de mes collègues ici présents peuvent faire les corrections qui s'imposent. Monsieur le président pourrait peut-être diriger ce débat.

La conception populaire est un peu différente. Selon cette conception, nous avons traversé une période de développement très lent, sans croissance, et nous aurions en fait besoin d'une reprise.

Je remarquais ce matin dans un document de la Banque Royale, Trendicator (Indicateur de tendance), que nous nous situons en-dessous des capacités de notre économie et que nous pouvons espérer une reprise à la fin de cette année.

Si l'inflation est la conséquence d'une demande excessive, on connaît sans aucun doute une série de solutions possibles; s'il y a d'autres raisons au phénomène, il y a peut-être également d'autres remèdes possibles. J'aimerais savoir ce que vous

[Text]

Dr. Stewart: Honourable senators, I have not had an opportunity to read the testimony of the Governor of the Bank of Canada, nor did I have an opportunity to hear his remarks to the committee. In general, the question, I think, has to be put against the background of the events of 1973-74, the year in which what were thought of as the normal and traditional historical growth rates in our industrialized economies underwent a very substantial plunge into the major recession of 1974-75. Since that time, I think it is fair to say, none of the industrialized countries, including the two star performers, as they are thought of, Germany and Japan, has once again engaged growth rates of the kind that were experienced prior to 1973-74.

The primal cause for those much lower growth rates is not that labour forces were growing less rapidly in most of those countries; it is, rather, that the quantity of output per unit of labour input, or productivity, as that gross measure is called, declined very sharply everywhere, including Germany and Japan.

The reasons for that very sharp fall in productivity have been the focus of an enormous degree of examination around the world, and I have to say to you that it is still not a settled question amongst the experts who study productivity matters. There seems to be no adequate explanation for that experience. However, I think most people would include in their explanations the view that the energy shock was much deeper and much more profound on our industrial structure than we are willing yet to credit. It has provoked major forces towards structural revision in most industrialized economies. It has been a major source that has been difficult to absorb for the industrial economies. We are still struggling to absorb it. Over half of the decline in productivity—numbers like 21/2 to 11/2 per cent per capita per year down to numbers that have ranged around zero—is to be found in the energy revolution.

Many people adduce other causes. As I say, there is no certainty and no consensus as yet among these experts who study the matters.

With that as background, if one revises one's view as to what is a slow growth and what is a high growth economy, one could not, by historical experience, characterize the years in this country since 1974-75 as anything but slow growth years, with the exception of the last two quarters in which we have been growing, as I noted, at annual rates of 8 per cent and 6 per cent, which are unsustainable rates in the world today. They are, by quarterly rates annualized, quite remarkable in terms of our experience in 1973-74.

As we have grown this rapidly, it is true, as it is true in most industrialized countries, that unemployment rates have moved upwards. The capacity to absorb the growing labour force has declined, though again I would point out that the Canadian experience over that period is rates of growth in

[Traduction]

pensez de l'état actuel de notre économie. Y a-t-il surchauffe, oui ou non?

M. Stewart: Honorables sénateurs, je n'ai pas eu l'occasion de lire la communication du gouverneur de la Banque du Canada, et je n'ai pu non plus assister à la séance de votre Comité où il a pris la parole. En général, il faut replacer la question dans le cadre des événements de 1973-1974, année où ce que l'on jugeait jusqu'alors être des taux de croissance normaux et traditionnels dans nos économies industrialisées ont enregistré une décroissance importante lors de la récession de 1974-1975. Je pense qu'il est juste d'ajouter qu'aucun des pays industriels, ni même les plus performants, c'est-à-dire le Japon et la République fédérale d'Allemagne, n'a réussi à retrouver des taux de croissance comme ceux d'avant 1973-1974.

La cause essentielle de cette baisse des taux de croissance n'est pas à chercher du côté d'une croissance moins rapide des forces productives des pays en question; c'est beaucoup plus une question de production par unité de main-d'œuvre, ou de rendement comme on dit, lequel a baissé très rapidement partout, même dans ces deux pays que j'ai cités.

Les raisons de cette chute rapide de la productivité ont attiré l'attention de tous les observateurs et des spécialistes du monde entier, et je vous dirai que le débat n'est pas encore clos entre experts et spécialistes des questions de productivité. Il semble que l'on ne trouve aucun argument décisif pour expliquer le phénomène. Toutefois, je pense que la plupart des personnes intéressées font rentrer dans leurs explications l'argument du choc énergétique qui a été beaucoup plus violent et beaucoup plus profond dans notre structure industrielle qu'ils ne veulent, bien souvent, le reconnaître. Ce choc a provoqué des mouvements de refonte structurelle dans la plupart des économies industrialisées. Il a été très difficile à résorber pour les économies en question. Je dirais même que nous n'avons pas fini de le résorber. Plus de la moitié de cette baisse de productivité, soit des chiffres comme 21/2 à 31/2 p. 100 par personne et par année, et même des chiffres qui avoisinent 0, est imputable à ce bouleversement du secteur de l'énergie.

De nombreuses personnes cherchent d'autres raisons. Comme je le disais, les experts qui se penchent sur ces questions ne sont pas encore arrivés à s'entendre.

En ayant donc ces remarques préliminaires à l'esprit, et si l'on revoit ces conceptions en matière de croissance rapide ou lente de l'économie, on ne peut pas, compte tenu de notre expérience, caractériser les années qui se sont écoulées depuis 1974-1975 comme étant des années de croissance économique rapide, à l'exception des deux derniers trimestres où nous avons, comme je l'ai remarqué, des taux annuels de 8 p. 100 et de 6 p. 100, c'est-à-dire des taux que l'on ne peut se permettre nulle part ailleurs dans le monde. Ces taux des derniers trimestres, calculés sur toute l'année, sont absolument remarquables si l'on tient compte des événements de 1973-1974.

Malgré donc cette croissance rapide, il est exact que les taux de chômage ont repris une courbe, comme d'ailleurs dans la plupart des pays industrialisés. La capacité d'absorption d'une main-d'œuvre en croissance a par ailleurs décliné, et j'aimerais rappeler que la situation canadienne atteste pendant cette

[Text]

labour force employment which exceed any of the 22 OECD countries, and continues to do so year over year. In March, we were continuing to create jobs at the rate of 31/2 per cent a year, which is an extraordinary rate by international standards.

So, we are growing slowly. The unemployment rate is inching up; but, given our demographics, we are still absorbing and creating jobs at an extraordinary pace.

I come to your question as to what is tightness and looseness as it affects the inflationary phenomenon. Most classical economists would argue that if markets were genuinely loose, if unemployment were high, if product markets had lots of looseness in them, as well as labour markets, then the capacity of labour, on the one hand, and producers on the other—all of the oligopolistic and monopolistic possibilities—to pass on wage and price increases in the economy would be constrained. The evidence is that, but for brief periods of really rather deep levels of unemployment, that has not been the case. The capacity of most actors in the market to bargain for or post higher labour rates or prices does not seem to be under any great restraint from what might be thought to be looseness in the labour markets or an economy that has massive unemployment.

I think Governor Bouey, in his annual report for 1980-81, pointed to the capacity figures in manufacturing as being close to a high capacity rate and an important factor in the price explosion of that period. I guess I do have to say to you that the 7 per cent unemployment rate that we now have and which we would all agree is high and an issue which warrants ongoing worry, disguises—and let's not excuse it—disguises a male unemployment rate—and the language used, unhappily, is "prime male"—of the order of 4½ per cent, and it disguises a prime female rate—even unhappier language—that has descended steadily over the last few months—almost by one half per cent a month—to the order of 6 per cent. It is descending rapidly towards the prime male rate. If one looks at the numbers regionally, one sees in the western provinces an extremely tight labour market, with excessively high levels of unemployment in the eastern provinces.

I do not think it can be denied that in some areas and for some qualities of labour, we are running a very tight market at the moment. They are not tied to the markets which would offer great resistance to a cost-push kind of inflation. On the other hand, the contrary to that proposition is that, at least in some parts of the country and for some aspects, some members of the labour force—and they are very substantial numbers, if one looks at the prime male rate—the demand has been high enough to induce very substantial increases in employment and to maintain a tightness, if you like, or at least average levels of employment growth and unemployment in most markets. That, I think, cannot be described as loose, though I would not, nor would I expect Governor Bouey to, describe this as a violent excess demand situation.

[Traduction]

période des taux de croissance de l'emploi qui sont largement supérieurs à ceux des 22 pays de l'OCDE, et qui le restent année après année. En mars, nous avons créé des emplois à un taux de 31/2 p. 100 par année, ce qui représente d'après les normes internationales un taux exceptionnel.

Nous sommes donc en période de croissance lente. Le taux de chômage croît, mais étant donné nos tendances démographiques, nous continuons à absorber la main-d'œuvre et à créer des emplois à un rythme exceptionnel.

J'en viens donc à votre question concernant les tensions sur les marchés et, leurs rapports avec le phénomène de l'inflation. La plupart des économistes classiques diraient qu'en l'absence de toute tension et de chômage élevé, si donc l'offre de produits aussi bien que de travail est très élevée, la main-d'œuvre d'un côté et les producteurs de l'autre, cela dans des conditions de monopole ou d'oligopole, la capacité de répercuter les augmentations de salaire et de prix dans l'économie reste très restreinte. En fait, en dehors de brèves périodes de chômage grave, ce ne fut pas le cas. La plupart des forces en présence sur le marché, n'ont pas vu diminuer véritablement la capacité de négocier des tarifs ou des prix plus élevés, comme on pouvait s'y attendre dans un marché du travail pléthorique là où le chômage est le plus élevé.

Je pense que le gouverneur Bouey, dans son rapport annuel de 1980-1981, a mis en évidence des chiffres concernant la capacité de l'industrie manufacturière, approchant une utilisation élevée des capacités, comme étant par ailleurs un facteur important de l'explosion des prix pendant cette période. Je pense que je dois ajouter ici que le pourcentage actuel de 7 1/2 p. 100, que nous croyons tous élevé, masque, ce qui est certainement un sujet d'inquiétude légitime—et n'excusons rien ici—masque donc, un chômage masculin—et l'expression utilisée est un peu malheureuse, il s'agit d'un chômage masculin primaire—de l'ordre de 4½ p. 100—et un chômage féminin primaire—l'expression est encore plus malheureuse—qui continué régulièrement à décroître depuis quelques mois, raison d'un demi p. 100 par mois et qui se situe à 6 p. 100. Ce pourcentage semble devoir rejoindre rapidement le pourcentage du chômage masculin. Si l'on regarde la répartition régionale, on constate que les provinces de l'Ouest présentent un marché du travail très tendu, tandis que les provinces de l'Est connaissent un chômage très grave.

Je ne pense pas que l'on puisse nier que dans certaines régions, et pour certaines catégories de travailleurs, nous avons en ce moment un marché très tendu. Il ne s'agit pas de marchés offrant une grande résistance à l'inflation par les coûts. D'un autre côté, l'inverse de cette proposition est, à moins dans certaines régions du pays, et pour certains secteurs que la demande par certains membres de la force de travail et ils sont en nombre considérable, si l'on se reporte aux chiffres du chômage masculin primaire—a été suffisamment élevée pour faire croître l'emploi de façon non négligeable et maintenir un marché tendu si vous voulez, ou pour le moins à un niveau moyen en matière de croissance d'emploi et de chômage dans la plupart des régions considérées. Je pense donc que l'on ne peut parler de marché pléthorique, bien que je ne pense pas

[Text]

The fact is, however, that, on all of those counts, it is difficult to resist the conclusion that, whether they are loose or tight, they are not markets which seem to offer much resistance to wage and price advances of a cost-push kind. There are certainly some markets—and I am thinking of Alberta and British Columbia, and particularly the housing markets—in which there clearly are demand-pull elements of a very substantial sort.

I would just add two footnotes to that of a moderately reflective kind. One of the things that makes this problem difficult to manage in this country is of course the breadth and diversity of the country itself. We are operating in a western economy, highly active, in which, I think it would be fair to say, there are lots of elements of demand-pull, and in a moderately depressed eastern economy. In the institutional processes which exist in this land, if the system worked as classical economics would have it work, those tight situations in the west would lead to legitimate increases in wage rates in order to attract labour—and all of that would be a quite legitimate process—presumably leading to some unemployment in the east, causing wage rates to fall, with average wage rates in the country perhaps, not moving appreciably. Instead, what tends to happen in Canada is that the wage pressures generated out west are emulated in the east via the institutional mechanisms. So, aggregate demand excess anywhere tends to create a cost-push situation everywhere.

Similarly, I would reflect on another aspect of our diversity in the relationship of the exchange rate to the functioning of the economy given the diversity of our manufacturing and resource base. It is hard to come to an equilibrium exchange rate in Canada which is equilibrium for everyone. We have been running an exchange rate since the late 1970s which has been a considerable factor in the revival of eastern manufacturing and which has been a continuing and substantial factor in our extraordinary trade performance. I do not think any one would deny that. That suggests an exchange rate that allows a competitive stance for those industries. However, while it is an exchange rate that makes eastern manufacturers fully competitive, it is much more competitive for western resource exports. I would say that is true of west coast pulp and paper, and certainly it is true of oil, and so on. What happens in that case is that overly competitive exchange rates, if I can call them that, show up in very substantial profits and earnings, resulting in good times for those industries in the west. They, in turn, become a target for wage negotiations, quite naturally. Once again, higher wages and price increases in the west spread across the country in an emulative fashion. It is a process that is difficult to arrest and results in wage and price increases in parts of the country which do not mirror the conditions that exist in the west. Most people would observe that we have been in this situation before.

[Traduction]

décrire cette situation, et je ne pense pas que le gouverneur de la Banque du Canada le fasse non plus, comme étant une situation de surplus des demandes non satisfaites.

Toutefois, quels que soient les chiffres avancés, il est difficile de ne pas conclure que ces marchés, pléthoriques tendus, n'offrent pas une très grande résistance à la montée des salaires et des prix, c'est-à-dire à une inflation par les coûts. Il y a certainement des régions, je pense à l'Alberta et à la Colombie-Britannique, et notamment aux marchés de l'immobilier, où l'inflation par la demande est très évidente.

J'aimerais faire deux remarques additionnelles—Une difficulté, lorsqu'il s'agit de gérer ces questions, provient des dimensions et de la diversité du pays lui-même. Nous avons d'un côté une économie à l'Ouest du pays très dynamique, où il est certainement juste de parler d'une demande très agressive, tandis que l'Est du pays est relativement déprimé. Étant donné les mécanismes en place dans ce pays, si le système fonctionnait comme les économistes classiques le désirent, ces situations tendues à l'Ouest devraient entraîner des augmentations de salaires destinées à attirer la main-d'œuvre—ce qui serait tout à fait légitime—et l'on constaterait du chômage à l'Est avec des salaires en chute, avec donc des moyennes qui restent à peu près stables pour l'ensemble du pays. Mais, ce qui se passe au Canada, c'est que la tendance à la hausse des salaires à l'Ouest est transmise à l'Est par la courroie des mécanismes institutionnels. Il apparaît donc que le surplus de la demande globale dans une région tende à créer pour l'ensemble du pays une situation de croissance des coûts.

Je ferai un raisonnement semblable sur un autre aspect de la diversité, cette fois-ci en ce qui concerne le rapport entre le taux de change et l'ensemble de la situation économique, ceci dans le contexte de notre production manufacturière et de nos ressources naturelles. Il est difficile d'arriver à un équilibre du taux de change au Canada, qui représente une situation d'équilibre pour tout le monde. Nous avons connu, depuis la fin des années 70, des taux de change qui ont influencé de façon considérable la reprise de l'industrie manufacturière de l'Est, et qui ont été un facteur non négligeable continu de nos remarquables performances commerciales. Je ne pense pas que quiconque puisse le nier. Cela nous laisse donc conclure que le taux de change a été extrêmement favorable à la compétitivité de nos industries. J'ajouterai toutefois que ce taux de change qui était favorable aux manufacturiers de l'Est l'était encore plus aux exportateurs de matières premières de l'Ouest. Cela concerne entre autres les industries de pâte à bois et de papier de la côte Ouest, mais également le pétrole, etc. Ce qui se passe dans ce cas, c'est que des taux de change extrêmement favorables à la compétitivité, si je puis m'exprimer ainsi, se traduisent par des profits et des recettes accrus, et par l'essor des industries de l'Ouest. En retour, ces industries sont soumises à des pressions lors des négociations salariales, cela tout à fait naturellement. Je le répète, l'augmentation des salaires et des prix à l'Ouest et se répercute à travers le pays. C'est un processus qu'il est difficile d'endiguer, et l'on constate des augmentations de salaires et de prix dans certaines régions du pays qui ne sont pas dans une situation véritablement compa-

[Text]

By far the most attractive thing that could happen, if in fact our exchange rate is undervalued at the moment, would be to see that strength exploited, not by wage and price demands, but by an appreciation of the exchange rate, which would be of enormous assistance in our anti-inflation fight. Instead, what tends to happen is that where the exchange rate gives us an advantage, as in the west, we erode that advantage by excessive wage and price movement, thereby justifying the exchange rate that we have. In the process, that gets emulated in the east, and we move towards an uncompetitive position in manufacturing, at which point there is pressure on the exchange rate downward.

These are forces which have their origin in the structure of the Canadian economy. It is our great virtue to be diverse, to have industries of widely different characteristics and to be diverse in the cultural and social sense. However, that does not make it an easy economy to manage or to function.

Senator Roblin: I am trying to extract from that reply, Mr. Chairman, what it means with respect to my original question, which was whether the witness thinks, along with Governor Bouey, that we have a cost-push inflation or whether we haven't. I rather take it from what he said that he has been trying to side with Governor Bouey on that point.

Dr. Stewart: I am sorry, Senator Roblin, you asserted that Mr. Bouey had said that we were in a demand-pull situation.

Senator Roblin: I am sorry, I used the wrong expression. I meant demand-pull. It shows that I am not an expert in these things.

Dr. Stewart: I would say that there are elements for both.

Senator Roblin: I get confused. In the *Economic Review* there is an interesting table, table 55, in which you show the deficit for 1980 as being about \$10.7 billion, and then there is another column which shows a purely notional figure of \$6.5 billion, a considerable reduction in the deficit, arising from a hypothetical average level of economic activity, as it is defined here.

Dr. Stewart: Yes, sir.

Senator Roblin: The person or persons who prepared this table were obviously of the feeling that there was some give in the economy, some room in the economy for a higher rate of growth than had been experienced; otherwise, they would not have come up with these figures. However, let's say that they are just notional. We need not spend too much more time on them.

I do want to come back to your point about the actors. I think you are opening up an interesting line of discussion here.

You expatiated on the ability of the actors to pass on their increases in the present situation, for whatever reason—and that brings us right up against one of the principal problems which some of us face in connection with the interest rate

[Traduction]

nable à celle qui prédomine dans l'Ouest. Je suis sûr que de nombreux observateurs noteront que ce n'est pas la première fois qu'il en est ainsi.

Une des choses les plus souhaitables qui puisse se produire, si notre taux de change est sous-évalué en ce moment, serait que cet essor soit exploité, non au profit des salaires et des prix, mais en réévaluant notre monnaie, ce qui permettrait certainement de lutter contre l'inflation. Au lieu de cela, la tendance est de transférer ces profits comme dans l'Ouest, en augmentant les prix et les salaires, de façon excessive, ce qui en retour justifie le taux de change actuel! Cette réaction en chaîne se reproduit telle quelle à l'Est, la situation de l'industrie manufacturière se détériore, et il y a alors pression à la baisse sur notre monnaie.

Certaines de ces forces économiques ont leur origine dans la structure de l'économie canadienne. L'une de nos grandes vertus est la diversité, nous disposons d'industries très différentes, et nous sommes également très hétérogènes culturellement et socialement. Toutefois, cela ne représente pas un avantage pour la gestion et le fonctionnement de notre économie.

Le sénateur Roblin: Monsieur le président, j'essaie de regrouper, parmi les réponses du témoin, ce qui correspond véritablement à ma question, concernant les déclarations du gouverneur Bouey sur l'inflation par les coûts. J'ai l'impression donc que ses réponses corroborent les déclarations du gouverneur sur ce point.

M. Stewart: Excusez-moi, sénateur Roblin, vous avez dit si je ne me trompe que M. Bouey avait parlé d'une situation d'inflation par la demande.

Le sénateur Roblin: Excusez-moi, je me suis trompé de terme. Je voulais dire par la demande. Cela montre à quel point je suis incompetent en la matière.

M. Stewart: Je dirais qu'il y en a des deux.

Le sénateur Roblin: J'y perds mon latin. Dans la *Revue économique* il y a un tableau intéressant, le tableau 55, où le déficit de 1980 émerge pour environ \$10,7 milliards, et dans une autre colonne un chiffre estimatif de \$6,5 milliards, qui représente une diminution considérable du déficit, corrélative à un niveau moyen hypothétique de l'activité économique, comme ils l'expliquent.

M. Stewart: C'est exact.

Le sénateur Roblin: L'auteur, ou les auteurs de ce tableau avaient de toute évidence l'impression qu'il y avait la place dans notre économie pour un taux de croissance plus élevé que celui que nous connaissons; sinon ces chiffres n'y figureraient pas. Toutefois, disons que ce sont des supputations. Je ne pense pas que nous devons nous y arrêter plus longtemps.

Je reviens à votre argument concernant les forces en présence sur le marché. Je trouve le raisonnement intéressant.

Vous avez développé l'idée d'une aptitude des facteurs du marché à transmettre les augmentations, quelle qu'en soit la raison, et cela nous ramène à l'une des difficultés essentielles concernant la politique des taux d'intérêt de la Banque du

[Text]

policy of the Bank of Canada. While that does not apply to small businesses, or most of them, nor to farmers—and those people who are renegotiating mortgages under present conditions would say it would not apply to them—obviously, as far as many actors in the economy are concerned, there is the ability to pass on these higher costs to their customers. Consequently, we have this phenomenon of the highest interest rates that we have ever heard of, with a demand for credit just as strong and vigorous as it has been for some time. This is a bit of a problem. While you keep moving these rates up, the demand for credit remains strong. One has to say that there is a limit to this interest rate policy; that perhaps there is a very substantial element of exchange rate gainsmanship in the interest rates, anyway.

While Governor Bouey would not be willing to agree with that assessment, I submit that it may be a factor. So, we are into this question of interest rates and the apparent inability of the present interest rate policy to do much about inflation as things stand. That is a problem. We have to look then at other remedies for inflation. If we find that it is demand-pull, what about the supply side aspect of the matter?

Is it possible to help relieve inflation by providing bigger supply, if demand-pull is the reason why we have it—and that comes back, I suppose, to fiscal policy, to some extent?

What is your reaction to that line of thinking? Do you think that the interest rate by itself can cool the economy off, if that is what we need, or do you think there is any room for measures that will enable us to save and to invest and to produce and, hopefully, to profit and thus provide more goods for this overheated economy to buy?

Dr. Stewart: Again, Senator, let me step back just a little to answer your question. I will not spend any time on the origin of inflation. There is close to a consensus that the various actions through the 1960s and the 1970s have let us to the present stressing rates of inflation. Setting that aside, I think most observers would agree that, whatever the individual causes and sources of the disease, the perception is that inflation is now embedded. If one assumes that we lived in a world of flat prices up until the OPEC actions of 1973-74, which clearly was one important force, in our experience, that spurge of prices should have led to real price increases in the economies around the world that could be absorbed with no succeeding ripple in wages or other efforts to try to offset and try to avoid that real income loss. That was not the case. Given the kinds of institutional structures we have in both the industrial and labour markets, those price increases led to a struggle—not unnaturally, I think—to recapture some of the real income losses, and that in turn leads others to seeking the same recapture. We gradually built into institutional and individual behaviour an attempt to be kept from being put offside, as it were, or suffering an excessive burden in real income loss, thus leading to the kind of spiralling process we have experienced in wages and prices. That process is constantly reinforced by shocks, whether from food prices or energy prices, or whatever.

[Traduction]

Canada. Bien que cela ne concerne pas la petite entreprise, ni les agriculteurs—et ceux qui renégocient leurs hypothèques en ce moment diront que cela ne les concerne pas—de toute évidence, on peut dans de nombreuses situations constater que les coûts sont répercutés jusqu'aux consommateurs. En conséquence, nous avons ce phénomène des taux d'intérêt qui sont les plus élevés qu'on ait jamais connus, avec une demande de crédit qui reste toujours aussi forte pendant la même période. C'est donc un problème. Bien que les taux montent, la demande de crédit reste très forte. Il faut ajouter qu'il y a une limite à cette politique des taux d'intérêt; il y a peut-être des éléments très importants dans ce jeu qui sont en rapport avec la question des taux de change.

Alors que le gouvernement Bouey ne serait pas d'accord avec moi, je pense qu'il y a là un élément à considérer. Nous voilà donc dans les taux d'intérêt, et l'incapacité présente de cette politique des taux d'intérêt à influencer sur le rythme de l'inflation. Voilà un problème. Il faut donc chercher d'autres remèdes à l'inflation. Si nous constatons qu'il y a une inflation par la demande, qu'en est-il du côté de l'offre?

Est-il possible de remédier à l'inflation en pesant sur l'offre, puisque la demande en serait la cause, et cela revient, d'une certaine manière je pense, à la politique budgétaire?

Qu'en pensez-vous? Pensez-vous que le taux d'intérêt en lui-même puisse refroidir l'économie, si c'est ce dont nous avons besoin, ou pensez-vous au contraire qu'il y ait de la place pour des mesures qui nous permettront d'épargner et d'investir pour produire et espérons-le, faire des profits et donc offrir plus de biens et de services à cette économie en surchauffe?

M. Stewart: Permettez-moi, sénateur, de faire un retour en arrière pour répondre à votre question. Je ne perdrai pas de temps sur la question des causes de l'inflation. On s'entend de façon générale pour dire que les politiques mises en place pendant les années 60 et 70 sont à l'origine du rythme effréné de l'inflation. Mettons cela de côté; je pense que la plupart des observateurs s'entendent pour dire que quelles que soient les sources et causes individuelles du mal, l'inflation est à l'heure actuelle endiguée. Si l'on considère que nous vivions dans un monde où les prix restaient stables jusqu'aux interventions de l'OPEC en 1973-1974, qui, de toute évidence, ont eu des répercussions graves; alors, cette explosion des prix aurait dû provoquer des augmentations réelles des prix dans le monde entier, lesquelles auraient dû être absorbées, sans effet sur les salaires, ni sans que l'on cherche à compenser ni à maquiller cette perte réelle de revenu. Ce ne fut pas le cas. Étant donné les structures institutionnelles qui sont les nôtres, dans l'industrie et sur le marché du travail, cette montée des prix a conduit à une bataille—il fallait s'y attendre—pour récupérer les pertes réelles, ce qui en retour en a incité d'autres à vouloir bénéficier de ce genre d'opération. Nous avons donc assisté à une naissance de réactions institutionnelles et individuelles, pour éviter d'être mis sur la touche, comme c'était parfois le cas, et éviter donc de subir des pertes réelles trop importantes; on en est donc arrivé à cette spirale des prix et des salaires. Ce processus a été constamment accusé par d'autres chocs, dans le domaine alimentaire ou énergétique.

[Text]

I think most people now look upon that as a disease. It is a disease that did not come upon us all that quickly. With the wisdom of hindsight, we can now see that it was there in the late 1950s. Certainly we worried about it through the 1960s when prices crept up. While the price increases of the 1960s seem insignificant from today's perspective, nonetheless the forces were there, exacerbated by the Viet Nam war and the American financing thereof, exacerbated by too great a national liquidity, et cetera, et cetera, followed by the energy shocks, and so on.

It took a long time to embed that process in all of our behaviour. It took a long time for wage rates to creep-up on us to the point of the annual settlements we are now looking at. It is going to take a long time to eliminate it from our thinking.

Short of the most depressive administrative action, there is no quick and easy remedy. The remedy which the government offers, as set out in Mr. MacEachen's budget, has been styled "gradualism." Since all of us would like to get out of this mess with the least cost in the real loss of income and jobs possible, consistent with the gradual elimination of inflation, the government's posture is to follow the process of what has been described as gradualism, or gentle restraint, if I can call it that, seeking to ensure that excess aggregate demand conditions do not prevail; that the conditions of the market that make it easy to ratify this catch-up and recycling process do not prevail; and to use every instrument of the traditional kind available to us—monetary policy, fiscal policy, et cetera—to try to reinforce that stance over time.

My view is that an important constituent of that policy is the gradual winding down of rates of monetary growth, consistent with the policy being followed by Governor Bouey. I do not think Governor Bouey said to you—and certainly I am not saying to you—that anyone likes interest rates at their present levels. I do not think anyone would deny that it would be better if they were lower and continuing to be affected by this unwinding process.

You are aware, as I am, that the rates have gotten to where they are by a process originating in the U.S., the rather dramatic attempts by the U.S. to control their money supply pitched against a rather dramatic rise in inflation rate expectations in the U.S., which has sustained a really extraordinary growth in the demand for credit. Those conditions, I regret to say, have been emulated in this country, leading to the kinds of interest rate structures we now see.

No one would like to rely on monetary policy alone. I think Governor Bouey would concede that monetary policy does not have its influence in an even-handed way. It does impact on particular actors and particular markets more than others. If one could construct it, one would like to run a national economic policy which was gently restrained but equitable in its influence across the board so that all actors, however they are categorized, bear the same share of the burden of the fight, and it is so perceived.

[Traduction]

Je pense que tout le monde est d'accord pour y voir un mal, une espèce de maladie qui ne s'est pas abattue sur nous aussi brutalement qu'on pourrait le croire. Avec, en effet, le recul et la sagesse de l'expérience, nous pouvons voir qu'elle était déjà là à la fin des années 50. Nous avons commencé dans les années 60, lorsque les prix ont monté, à nous inquiéter. Alors que la montée des prix des années 60 semble incomparable avec celle d'aujourd'hui, ces tendances étaient déjà là, exacerbées ensuite par la guerre du Vietnam, par les mesures financières américaines consécutives et par l'existence de liquidités nationales trop importantes etc. etc. avec ensuite les chocs énergétiques, etc.

Il nous a fallu beaucoup de temps à endiguer ce processus et modifier nos comportements. Il a fallu longtemps avant que les salaires ne croissent comme ils le font maintenant lors des négociations collectives. Il faudra donc longtemps avant de pouvoir se débarrasser de ces habitudes.

En dehors d'une politique de l'administration radicalement déflationniste, il n'y a pas de remède rapide et facile. Ce que propose le gouvernement et, qu'expose le budget de M. MacEachen a été caractérisé par le terme de «gradualisme». Étant donné que nous voudrions tous en sortir à moindres frais, en ce qui concerne la perte réelle de revenu, et avec le moins de perte d'emplois possible, la logique de l'élimination graduelle de l'inflation amène le gouvernement à suivre une voie progressive de restrictions douces, si l'on peut dire, visant à éliminer les conditions conduisant à l'excès de demande globale, c'est-à-dire les conditions du marché qui entraînent ce processus de rattrapage et de spirale. Nous utiliserons également tous les outils traditionnels comme la politique monétaire et la politique fiscale pour essayer de rectifier la situation.

A mon avis, l'un des éléments importants de cette politique est le resserrement du taux de croissance de la masse monétaire, mesure qu'applique d'ailleurs le gouverneur Bouey. Je suis certain que le gouverneur Bouey ne vous a pas dit que les taux d'intérêt actuels étaient idéals, ce que je ne crois d'ailleurs pas non plus. Tous conviendront sans doute qu'il vaudrait mieux qu'ils soient moins élevés même s'il faut maintenir le processus de resserrement.

Vous n'êtes pas sans savoir que la situation actuelle prise naissance aux États-Unis où le gouvernement a tâché de restreindre la masse monétaire pendant qu'on assistait à une augmentation phénoménale du taux d'inflation, lequel n'a fait qu'activer sensiblement la demande de crédit. Comme on a suivi l'exemple des États-Unis au Canada, nous nous retrouvons maintenant avec des taux d'intérêt très élevés.

Personne n'aime miser que sur la politique monétaire. Je crois que le gouverneur Bouey conviendra avec moi que l'incidence de la politique monétaire n'est pas uniforme. Elle influe davantage sur certaines personnes et sur certains marchés. Idéalement, un pays aimerait se doter d'une politique économique nationale qui soit modérée, mais équitable et qui n'exige pas de sacrifices plus lourds de certains groupes.

[Text]

We get into situations where, as at present, too much reliance seems to be being placed on monetary policy, and at that point the fight becomes uneven. Though these interest rates will be effective—and, again, I think the Governor would agree—though they will have some cooling effect, they will also, in some markets, leave a perception of inequity and reinforce the struggle on the part of those who feel themselves hurt to recapture their losses by one process or another. They do not perceive themselves as sharing, as I say, the burden with everybody else.

That is the situation we are in. I do not agree with those who would argue that those interest rates are in themselves contributing to the inflationary process. I think one has to go through the inverse logic and determine the effect of lower interest rates and whether or not the lower rate would result in a vastly more inflationary situation.

So, per se, I do not see these high interest rates as contributors to the inflationary process. I do see them ultimately, if they persevere in this kind of territory, as bound to have an influence in leading to a revision of expectations of inflation widely across the board. I think it is critical that governments and monetary authorities alike give no hint that they intend to ratify the kind of inflation that we are now experiencing. To do so is to confirm it and, indeed, to lead to the ineffectiveness of those interest rate levels.

If we have a problem, it is that the disease is still so imbedded that there is reasonable doubt on the part of the actors out there about either the capacity of the authorities to rein in the inflationary process or about their willingness to do so. I do not have any serious doubts of either kind.

Senator Roblin: I would like to get back to the gradualism idea that you expressed to us. I suppose, in the best of all possible worlds, that sounds pretty good. We have seen gradualism in monetary policy at work in Canada since 1975 when the governor decided to try to get a grip on that, and we have seen that he has had some success in reducing the rate of increase, although from a moving floor each year. I think we have to accept that that part of it seems to work fine. He has been able to do it.

However, where we run into trouble is that the results do not seem to be there. I have before me now the opening statement he gave to the committee yesterday—and perhaps you have had a chance to look at it. On page 2, he paints, to my mind, a horrifying scenario of the state of public psychology in connection with inflation. He says in his statement that it is 12 per cent now, and the people think it is continuing to rise. He goes on to say that it is higher in Canada than in the United States and that people think that that will continue, too. That leads to quite a difficult situation.

Everything comes to an end. I know that these trends cannot continue indefinitely without some terrible consequence, so one has to believe that that will not happen. However, it leads me to think that, whatever you may say about gradualism, gradualism alone in the monetary field, unsupported, in my opinion, by firmer measures on the fiscal side, probably is not going to lead us as quickly as we would like to the promised land. There

[Traduction]

On compte parfois trop, comme aujourd'hui, sur la politique monétaire et la bataille devient alors inéquitable. Même si ces taux d'intérêt parviennent à faire diminuer la demande de crédit, comme j'en suis certain le gouverneur en conviendra, ils seront perçus, sur certains marchés, comme étant inéquitables et inciteront ceux qui se sentent lésés à se battre d'arrache-pied pour regagner de quelque façon le terrain perdu. Ces personnes considèrent qu'elles sont les seules à subir le fardeau de la lutte contre l'inflation.

Voilà la situation dans laquelle nous nous trouvons actuellement. Je ne suis pas d'accord avec ceux qui soutiennent que les taux d'intérêt attisent eux-mêmes le processus inflationniste. Je crois qu'il faut partir du point de vue opposé et établir l'incidence d'une réduction du taux d'intérêt afin de savoir si elle contribuerait grandement à faire augmenter l'inflation.

A mon avis, ces taux d'intérêt élevés n'attisent donc pas l'inflation. Je crois plutôt qu'ils se traduiront éventuellement par une atténuation de la psychose inflationniste. Je crois qu'il importe que les gouvernements et les autorités monétaires ne donnent pas l'impression qu'ils sont prêts à reconnaître, comme un fait accompli, le genre d'inflation que nous connaissons actuellement. Agir de la sorte reviendrait à confirmer la permanence du phénomène et à réduire l'efficacité de la hausse des taux d'intérêt.

Le problème qui se pose réellement est que les racines de la maladie sont tellement profondes que les agents économiques doutent que les autorités peuvent l'enrayer ou qu'ils sont même prêts à le faire. Je n'entretiens toutefois aucun doute sérieux à ce sujet.

Le sénateur Roblin: J'aimerais en revenir à l'idée de l'étapisme à laquelle vous avez fait allusion. Dans le meilleur des mondes possibles, cette idée serait excellente. L'étapisme dans le domaine monétaire est appliquée au Canada depuis 1975, quand le gouverneur de la Banque du Canada a décidé d'essayer cette solution. Comme nous l'avons vu, il a réussi quelque peu à faire tomber le taux d'augmentation de la masse monétaire même s'il n'est pas parvenu à la stabiliser. Je crois qu'il nous faut convenir que, de ce point de vue, l'idée semble fonctionner. M. Bouey a réussi à atteindre son objectif.

Le problème est toutefois que les résultats semblent intangibles. J'ai devant moi la déclaration préliminaire que M. Bouey a prononcée devant le Comité hier. Vous avez peut-être eu l'occasion de l'étudier. A la page 2, il décrit de façon horrible, à mon avis, la psychose publique relative à l'inflation. Il affirme que l'inflation est de 12 p. 100 maintenant et que les gens s'attendent à ce qu'elle augmente encore. Il ajoute ensuite que l'inflation est plus élevée au Canada qu'aux États-Unis et qu'on s'attend également à ce que cette situation persiste. C'est très fâcheux.

Toute chose a une fin. Je sais que la situation ne peut pas persister indéfiniment sans qu'il y ait des conséquences terribles. Il faut donc croire qu'elle se rétablira. Toutefois, cela m'amène à croire que quoi qu'on dise au sujet de l'étapisme, s'il ne s'accompagne pas, dans le domaine monétaire, d'une politique fiscale plus ferme, il n'a pas les effets souhaités. Il y a d'autres façons de refroidir une économie surchauffée si c'est

[Text]

are other methods of cooling down an overheated economy, if that is what we have—and I am still puzzled about that situation. One, of course, is tax constraint. We know that the impact of interest rates on various sectors of the economy is most uneven and most unfair, and that is causing a lot of trouble right now. The income tax regulation has to be the fairest method of distributing the burden.

A tax constraint, no doubt, has been considered. One would also think that if you really want to control the pressure on credit and interest rates did not seem to do the trick, there are other ways of tending to that by way of credit controls of various kinds.

How do you react to that? I suppose I can answer my own question by saying that actions speak louder than words and you obviously do not think that any of those proposals, all things considered, are desirable.

Can you make any suggestion to us as to how we can deal with the apparent failure of monetarism, on a gradualistic basis, to perform as effectively as we would like to see it perform?

Dr. Stewart: Well, Senator, all I can say in relation to all of the suggestions you offer is that we as a department continue to evaluate policies against a rather multi-objectives target. I would not offer any more than what the minister has said. As a policy stance, he has rejected deep crunch and the massive running up of unemployment rates and the halting of growth as a frighteningly costly economic, political and social remedy to the disease.

Senator Roblin: I would hope so.

Dr. Stewart: He has also rejected controls as a frightful political interference.

Senator Roblin: Even TIP?

Dr. Stewart: He has, in a public speech, announced that the department is examining the possibility of the design of a TIP, that is true—a TIP that would be equitable, fair, effective and administratively possible, which are difficult criteria. And, of course, we do continuously examine the state of the fiscal situation country-wide and whether, in our judgment, the deficit and financial requirements of governments generally are too large or too small relative to the structure of the economic situation. Those are continually evaluated, as are such issues as credit controls, and so on.

Coming back to monetarism per se—and we use language very loosely—I think it is unfair to describe the Governor of the Bank of Canada as a rigid monetarist. I do not think he would describe himself in that way. We have seen other rigid monetary regimes around the world—

Senator Roblin: I do not describe him that way myself.

Dr. Stewart: I would rather describe it as a sensible turning down of the rate of monetary growth, which has to be a constituent of any set of public policies and is everywhere

[Traduction]

là notre problème, ce que je me demande encore. L'un des moyens de le faire est naturellement d'imposer des contraintes fiscales. Nous savons que la hausse des taux d'intérêt n'a pas la même incidence sur tous les secteurs de l'économie, ce qui n'est pas sans nous causer des problèmes actuellement. L'impôt sur le revenu constitue sans doute la méthode la plus équitable de répartir le fardeau.

On a sans doute songé aux restrictions fiscales. Il faut bien reconnaître si l'on veut vraiment contrôler le crédit disponible et qu'il est impossible de faire au moyen des taux d'intérêt, on peut appliquer d'autres moyens.

Quel est votre avis à ce sujet? Quant à moi, je dois vous avouer que la pratique est plus dure que la théorie et que tout compte fait, aucune de ces propositions n'est vraiment souhaitable.

A votre avis, que devrions-nous faire compte tenu du fait que le monétarisme ne nous permet pas d'atteindre progressivement les objectifs que nous nous sommes fixés.

M. Stewart: Tout ce que je peux vous répondre, sénateur, est que notre Ministère continue d'évaluer les politiques en fonction de plusieurs objectifs. Je ne peux pas vous proposer davantage que ne l'a fait le ministre. Compte tenu des coûts économiques, politiques et sociaux énormes qu'entraînerait une augmentation massive du chômage et l'arrêt de la croissance, le ministre a refusé d'écraser le crédit.

Le sénateur Roblin: Nous n'en espérons pas moins.

M. Stewart: Il a aussi rejeté les contrôles qui constituent une ingérence politique démesurée.

Le sénateur Roblin: A-t-il même rejeté un programme de stimulants fiscaux?

M. Stewart: Dans un discours public, il a affirmé que le Ministère envisage la possibilité d'appliquer un programme de stimulants fiscaux qui serait équitable, juste, efficace et administrativement possible, ce qui n'est pas peu dire. Nous étudions naturellement de près la situation fiscale du pays et nous nous demandons continuellement si les déficits et les besoins financiers des gouvernements sont trop importants ou trop petits compte tenu de la conjoncture économique actuelle. Nous étudions à fond ces questions ainsi que d'autres comme le contrôle du crédit.

Revenons, je vous prie, au monétarisme. Je prends ce terme dans son sens large et je crois qu'il serait injuste de dire que le gouverneur de la Banque du Canada est un partisan inconditionnel du système. Je ne crois pas qu'il se considère lui-même de cette façon. D'autres gouvernements autour du monde appliquent toutefois une politique monétaire rigide.

Le sénateur Roblin: Je n'ai pas fait allusion à lui en ces termes.

M. Stewart: Je décrirais plutôt la politique qu'il applique comme un ralentissement censé du taux de croissance de la masse monétaire qui doit constituer un élément de tout

[Text]

around the world, though some regimes are more monetarist in their view of what they are doing than others.

One of the things that has happened and that has surprised the governor and everybody else, and I think which you would acknowledge, is the inventiveness of credit institutions to effectively increase the velocity of money so that what seemed to be quite constrained rates of monetary growth were not having quite the constraint effects anticipated. That has been a phenomenon everywhere. It is much more a phenomenon in the U.S. where U.S. money supply control, which has been troublesome to all of us, has been itself troubled by the invention of NOW accounts. Most Canadians would not recognize that Americans do not pay interest rates on chequing accounts, and the sudden movement into that field has caused enormous difficulties in judging what their money supply is doing. These things have provided sources of credit growth and resiliency in the system that have been surprising.

The second thing that has happened, of course, is rather tragic. Ten years ago, no one would have imagined that the demand for credit—bank loan demands, long-term industrial borrowings—would have been sustained at this level of interest rate. What I fear has happened is that the good conservative corporate treasurers of ten years ago, who would not have thought of issuing a long-term bond over 8 or 9 per cent, are now more risk-taking. They recognize that their colleagues who were a little more risk-taking than they were and who bet inflation would continue through the 1970s and who borrowed at high interest rates managed to survive.

Some part of the present level of credit demand is undoubtedly built on the assumption that inflation is not going to go away and that, if anything, it is likely to worsen, and that is deeply regrettable. It is, in a sense, a self-confirming action, and one of the reasons why interest rates are not biting as we all imagined they might. We have to turn that corner where the expectational structures of people and institutions, corporations, wage-earners, and the rest are that the long-term trend is downward and not upward. That is the critical corner to turn: that is, when in fact much of the classical properties of economic management tools would begin to look as if they would behave as we think they ought to behave and not result in some of the perverse consequences that we see today.

Senator Roblin: Mr. Chairman, I would like to express my thanks to the witness for his answers and ask your permission to retire as I have another commitment.

The Chairman: Thank you, Senator Roblin.

Senator Charbonneau: Dr. Stewart, in one of your answers to Senator Roblin you made mention of the fact that the high interest rates do not seem to have affected the demand for credit. Obviously, the corporate treasurers who are now prepared to borrow with interest rates at such high levels are passing on this cost to the consumers, thereby creating more inflation.

[Traduction]

politique publique même si certains gouvernements adoptent des vues monétaristes plus rigides que d'autres.

L'une des choses qui a surpris le gouverneur et tout le monde, vous en conviendrez, est l'ingéniosité avec laquelle les établissements de crédit ont réussi à accroître la vitesse de circulation de la monnaie de telle façon que des taux modérés de croissance monétaire n'ont pas eu les effets restrictifs escomptés. Ce phénomène s'est produit partout. Ce phénomène a été encore plus marqué aux États-Unis où le contrôle de la masse monétaire a posé de sérieux problèmes en partie en raison de la création des comptes NOW. La plupart des Canadiens seraient surpris d'apprendre que les banques américaines ne versent pas d'intérêt sur les comptes de chèque et la création soudaine de ces comptes ont posé d'énormes difficultés au gouvernement américain si l'on en juge par le comportement de leur masse monétaire. Ce phénomène nouveau a donc permis au crédit de croître et au système de s'adapter de façon surprenante.

La deuxième chose qui s'est produite est vraiment plutôt tragique. Il y a dix ans, personne ne pouvait prévoir que la demande de crédit, c'est-à-dire la demande en prêts bancaires et les emprunts industriels à long terme, demeurerait aussi forte compte tenu de la hausse prodigieuse des taux d'intérêt. Ce qui s'est produit, je le crains, est que les trésoriers d'il y a dix ans, qui n'auraient pas émis d'obligations à long terme rapportant plus de 8 ou 9 p. 100, prennent maintenant davantage de risques. Ils reconnaissent maintenant que les seuls qui aient réussi à survivre sont ceux qui ont fait preuve d'un peu plus d'audace en empruntant à des taux d'intérêt élevés convaincus que l'inflation persisterait pendant les années 70.

Dans une certaine mesure, la demande de crédit actuelle se fonde sur l'hypothèse que l'inflation est là pour durer et qu'elle empirera même, ce qui est fort malheureux. Cela explique, en partie, pourquoi l'inflation continue de s'aggraver et pourquoi la hausse des taux d'intérêt n'a pas eu les conséquences voulues. Il nous faut convaincre les gens, les établissements, les sociétés et les travailleurs que la tendance à long terme est à la baisse et non à la hausse. Ce n'est qu'alors que les outils classiques de gestion économique pourront commencer à donner les résultats que nous escomptons et non ceux que nous avons aujourd'hui.

Le sénateur Roblin: Monsieur le président, j'aimerais remercier le témoin et vous demander de bien vouloir m'excuser car je dois partir.

Le président: Je vous remercie, sénateur Roblin.

Le sénateur Charbonneau: Monsieur Stewart, dans l'une des réponses que vous donniez au sénateur Roblin, vous avez souligné le fait que la hausse des taux d'intérêt ne semble pas avoir influé sur la demande de crédit. Il est évident que c'est le consommateur qui sort perdant maintenant que les trésoriers des sociétés sont prêts à emprunter à des taux d'intérêt beaucoup plus élevés. Ces derniers ne font d'ailleurs qu'attiser l'inflation.

[Text]

Senator Roblin mentioned the subject of credit controls. In the past, we have had some credit controls. In the past, we have had some credit controls directed by the Department of Finance and voluntarily accepted by the banks. Would not some modified credit control policy be a means of dampening the demand for credit?

Everyone is looking for a solution to this problem. Speaking for myself, I am dead against the government getting into the marketplace, and so on, but it gets to a point where something has to be done.

The Chairman: I wonder if we might define our terms at this point. As I recall, there were two forms of credit controls, the first being moral suasion used by the Bank of Canada on the chartered banks which involved a limit being placed on borrowing at the level of the previous year's line of credit. Then there was a formal set of credit controls on conditional sales contracts and chattel mortgages which said that anybody who wanted to purchase an item had to put one-third down and pay the balance off over 18 months, or some other set term. I am wondering which of the two you have in mind.

Senator Charbonneau: I simply want Dr. Stewart to give us his view of the philosophy of controls and whether they could work, in whichever form.

Dr. Stewart: I want to be very careful here. Let me re-assert that the Department of Finance spends most of its resources examining, more or less on a continuous basis, all of the policy instruments available to us, including such things as credit controls. However, I would not wish to be reported as appearing to give an answer that we are particularly looking at controls. Such an impression would up the rate of automobile sales by 25 per cent tomorrow, and I do not wish to do that. In that particular sense, no, we are not but we continuously try to judge that issue.

One of the extraordinary things that is happening out there in the hot growth centres—Toronto, Vancouver, Calgary—is that mortgage lenders are willing to lend money at 17 and 18 per cent on first mortgages, and one has to ask whether they, too, are betting that nothing is ever going to happen to take the speculative boom off housing prices and that houses that are vastly over-valued in the speculative sense are going to be able to sustain these mortgages forever. One has to say that it is in the expectations of many of the actors out there—and, again, this is, in a sense, a reflection of Senator Roblin's question—that these interest rates must ultimately have their bite. To the degree that they are not biting in the short run, it is because they are swamped by the inflationary expectations of those upon whom you would expect them to bite.

One is always seeking ways to turn those inflationary expectations around where one can slip down the other side in some gradual way. The risk of a major explosion of controls of any kind, of course, is that it is a major crunch, a major brake on the system.

The Chairman: May I ask a supplementary at this point?

[Traduction]

Le sénateur Roblin a mentionné le sujet du contrôle du crédit. Dans le passé, le ministère des Finances a appliqué certains contrôles que les banques ont volontairement acceptés. Ne pourrait-on pas réduire la demande de crédit en adoptant une politique modifiée de contrôle du crédit?

Il faut trouver une solution à ce problème. Quant à moi, je suis totalement opposé à ce que le gouvernement intervienne sur le marché, mais il faut absolument faire quelque chose.

Le président: J'aimerais que nous définissions maintenant les termes que nous utilisons. Si je ne m'abuse, il existe deux formes de contrôle du crédit, la dissuasion morale à laquelle ont recours la Banque du Canada et les banques à charte et qui consiste à limiter les emprunts au niveau de la marge de crédit de l'année précédente. Il y a ensuite un ensemble officiel de mesures de contrôle du crédit s'appliquant aux contrats relatifs aux ventes conditionnelles et aux hypothèques mobilières. En vertu de ces contrôles le consommateur désireux d'acheter un article doit verser comptant le tiers de la somme requise et le solde dans les dix-huit mois suivant l'achat. Je me demande à quelle genre de contrôles vous faites allusion.

Le sénateur Charbonneau: J'aimerais simplement que M. Stewart nous dise s'il croit que ces contrôles pourraient être efficaces sous une forme ou une autre.

M. Stewart: Il me faut peser mes mots. Permettez-moi d'abord de vous répéter que le ministère des Finances consacre la plupart de ses ressources à étudier plus ou moins continuellement tous les outils dont nous disposons, y compris le contrôle du crédit. Je n'aimerais toutefois pas que vous en déduisiez que nous songeons effectivement à appliquer des contrôles. Cela ferait augmenter la vente des voitures de 25 p. 100 en une journée, ce que je ne désire pas faire. Je dois donc vous répondre que nous n'envisageons pas d'appliquer des contrôles, mais que nous étudions continuellement la question.

Dans les grands centres de croissance comme Toronto, Vancouver et Calgary, les prêteurs sont maintenant disposés à prêter de l'argent en première hypothèque à 17 et 18 p. 100. Il faut en déduire qu'ils s'attendent à ce qu'il n'y ait pas de fin à la spéculation dans le domaine immobilier et qu'ils pourront toujours vendre à ces taux d'intérêt des maisons grandement surévaluées. C'est bien ce que croient un grand nombre de personnes et, comme l'a mentionné le sénateur Roblin, ces taux d'intérêts finiront par faire mal. Si ce n'est pas le cas à court terme c'est parce que ceux qui devraient en ressentir les effets sont frappés de la psychose inflationniste.

Nous cherchons évidemment des façons de rompre ce cercle vicieux. Les contrôles comportent des risques étant donné qu'ils constituent un moyen brutal de ralentir le système.

Le président: Puis-je poser une question supplémentaire?

[Text]

You say that the high interest rates are not biting, and Senator Roblin indicated that the high interest rates were not biting. That is just not true. They are biting. In certain segments of the economy, they are biting very hard.

It may be true that in the housing sector, where you do have a highly speculative price situation, people can see a larger growth in the value of their investment than the mortgage rates they are asked to pay, but in many areas the installment credit people are reacting to it.

I speak with some authority on that. They are biting.

Dr. Stewart: I concede that, Senator Everett. When I said they are not biting, I meant in the historical sense. In other words, if you had asked anybody five years ago whether you could have interest rates at 20 per cent and the economy growing at 6 per cent, they would have said it was impossible.

The Chairman: Yes, I understand.

Senator Austin: Dr. Stewart, I want to stay on the theoretical level you addressed a little earlier and tell you about a paradox that I am seeking to unravel, that being the paradox of running an open competitive market on the one hand—which, presumably, is our most efficient form, provided it has its equitable downsides, some of the downsides being the avoidance of monopolies or control of any one part of the sector by any one group—and, on the other, the idea of equality of opportunity, which is pervasive in our society and one which I see as a conflicting idea; and the third is what I call a small “1” liberal idea and one which has been in our society and that of the United States for many years now—and it is an idea that I think all political parties in Canada have supported for a long time—that being that there is a net below which we will not allow people in our society to fall. That used to be true in an individual sense, and now it seems to be true in a corporate sense as well. The contradiction seems to me to be a contradiction in terms of the credibility of the first ideal and of the second. If we have a shelter system, then we are really telling people that it does not matter how they behave; that if they are in anyway essential to our economy, or thought to be, that there is a bail-out for them. Therefore, we tend to negative the effect of the market economy which we appear to be seeking by preaching an open, effective, competitive economy.

If you have understood what I have said, could you unravel it for me?

Dr. Stewart: I am not sure that I can offer you any answer, Senator, other than to agree with you that, in a political philosophical sense it does seem to me to be the issue of our age. The old classical economic textbooks talked about welfare economics. They used to talk in terms of moving to the “efficiency frontier”; that it was the role of positive economics and governments to ensure the conditions of free market, et cetera, to get to the efficiency frontier. Having gotten there, it was then up to the political authority to make the political/social judgments it wished to make to tax and redistribute

[Traduction]

Vous convenez avec le sénateur Roblin que les consommateurs ne ressentent pas les effets de la hausse des taux d'intérêt. C'est totalement faux. Certains secteurs de l'économie, s'en ressentent fortement.

Il se peut que dans le secteur immobilier où la spéculation joue un rôle important, les gens s'attendent vraiment à ce que leur investissement leur rapporte davantage que les taux d'intérêt qu'on leur demande de verser, mais la situation est différente dans de nombreux secteurs.

Je sais de quoi je parle. Les effets de la hausse des taux d'intérêt se font sentir.

M. Stewart: J'en conviens, sénateur Everett. Si j'ai dit le contraire, c'est que je me place d'une perspective historique. En d'autres termes, si l'on avait demandé à quelqu'un s'il se pouvait que les taux d'intérêt atteignent 20 p. 100 et que le taux de croissance de l'économie soit de 6 p. 100, on vous aurait répondu que cela était impossible.

Le président: Je comprends.

Le sénateur Austin: Monsieur Stewart, j'aimerais m'en tenir au niveau théorique comme vous l'avez fait un peu plus tôt et vous demander votre avis au sujet d'une contradiction qu'il m'est difficile de comprendre. D'une part, il y a le système du marché concurrentiel libre qui est sans doute le système économique le plus efficace pourvu qu'il s'accompagne de certaines restrictions comme les contrôles sur les monopoles et sur la main-mise d'un secteur par un autre et, d'autre part, le concept de la justice sociale qui même s'il est bien admis dans notre société constitue pour moi une contradiction. C'est un concept que je qualifierais de «libéral» qui existe dans notre société et celle des États-Unis depuis de nombreuses années et qui a été entériné par tous les partis politiques du Canada depuis déjà longtemps. Le principe veut qu'il existe un niveau de vie minimal. Ce principe qui s'appliquait aux personnes semble maintenant aussi s'appliquer aux sociétés. Je vois toutefois une contradiction entre le premier idéal et le second. Si nous protégeons les gens, nous leur disons effectivement qu'ils peuvent se comporter comme ils le désirent et que s'ils sont essentiels, ou s'ils croient être essentiels, à notre économie ils peuvent s'en sortir d'une façon ou d'une autre. Il me semble que nous annulons ainsi les conséquences bénéfiques éventuelles de l'économie de marché tout en préconisant une économie concurrentielle, efficace et libre.

Pourriez-vous m'expliquer cette contradiction?

M. Stewart: Je ne peux pas vraiment vous répondre, sénateur. Je ne peux toutefois que convenir avec vous que cette question de justice sociale est la question politique et philosophique la plus importante de notre temps. Les manuels économiques classiques parlaient d'économie de bien-être et de «seuil de rentabilité». Selon ces mêmes manuels, le rôle de l'économie et des gouvernements était de veiller à ce qu'il existe un marché libre et à ce qu'on puisse atteindre ce seuil de rentabilité. Passé ce seuil, ce sont les autorités politiques qui doivent prendre des décisions politiques et sociales en vue d'imposer et

[Text]

income from that frontier, whether to provide safety nets, redistribute income, or whatever.

In Europe and North America, the 1950s and 1960s represent the great historical period of the explosion of trying to use some of the economic product of the country for redistributive purposes, of whatever character—the health care aid, unemployment insurance, and so on. Those of us who remember those halcyon days can recall leaders of the Council of Economic Advisors in the U.S. effectively announce: "We are now there. We can run that efficient economic ship where we can strip a little off the top to deal with all of the equity problems in the country. We have it made forever." Gardiner Ackley made a ringing speech of that kind.

As things turned out, one has to acknowledge that a number of things happened—and it is very hard to disentangle which, in behavioural consequence, is the most important. First, we stopped growing so rapidly. We stopped generating the fiscal dividends to do that very easily. The rising tax systems that supported that growth of transfers were originally rising against real incomes that were also rising very rapidly, but they soon began to rise against real incomes which were not growing so rapidly. As a result, a serious effect set in, I think it is fair to say, in what we might call the middle class in that they perceived the burden of supporting government redistributive programs, of whatever character, more and more being levied upon them.

Senator Austin: But at the expectational level, nothing changed? It continued to grow.

Dr. Stewart: That is right. For the receivers of transfers, it has to be acknowledged that these transfers, in certain communities, induced a modification in economic behaviour. The safety net did change motivation in economic practice on the part of the individual to some degree. To what degree, again, is very difficult to assess.

An important constituent of the expectations that are now laid upon governments grew out of this period, that being that not only could government manage, in the stabilization sense, the economy, but it could, in its mystical ways, at the same time address every equity problem that reared its head. In Canada, we have regional economic development, redistribution problems, transfers to the provinces, et cetera.

This is the third strand. We built up expectations of government in terms of its capacity to do these things when the things were going well which made the loss of esteem for governments, when they started to go bad, all the more a descent.

Senator Austin: In good times, governments were not slow to claim the credit.

Dr. Stewart: That is true.

Senator Austin: Now they are taking some of the other side of the equation.

Dr. Stewart: The loss of esteem for governments generally, I think, is connected again to that problem of recreating a consensus out there or a faith that government has any of the

[Traduction]

de redistribuer le revenu en prévoyant des filets de sécurité et des méthodes de redistribution du revenu.

En Europe et en Amérique du Nord, les années 50 et 60 représentent le grand bond en avant en ce qui est de la redistribution des revenus comme en témoigne l'assurance-hospitalisation, l'assurance-chômage etc. Ceux d'entre nous qui se souviennent de ces jours mémorables peuvent se remémorer les dirigeants du *Council of Economic Advisors* des États-Unis annonçant: «Nous y voilà. Nous pouvons faire voguer le navire économique de façon efficace en allant chercher aux échelons supérieurs l'argent qu'il nous faut pour régler les problèmes de justice sociale du pays. Nous avons réussi.» Gardiner Ackley a prononcé un discours éloquent sur le sujet.

Il nous faut toutefois convenir que la situation a grandement évolué et qu'il est difficile de dire quel a été le tournant décisif. Premièrement, l'économie a cessé de croître aussi rapidement. Nous n'avons plus les recettes fiscales voulues. Les impôts qui ont permis de soutenir cette croissance des transferts ont d'abord augmenté très rapidement comme les revenus réels, mais la situation a vite évolué. Une des conséquences importantes de cette évolution est que ce que nous convenons d'appeler la classe moyenne considère que c'est à elle que le gouvernement demande les plus grands sacrifices afin de financer ses programmes de redistribution des revenus.

Le sénateur Austin: Mais les gens ont continué de penser que la situation n'avait pas changé, n'est-ce pas?

M. Stewart: En effet. Il faut reconnaître que dans certaines collectivités, les transferts ont entraîné une modification du comportement économique. Les programmes de sécurité du revenu ont contribué à modifier le comportement économique de certaines personnes. Il est toutefois très difficile, encore une fois, d'établir l'importance de ce changement.

Le fait que les espérances des gens se soient tellement accrues dans cette période explique pourquoi l'on pense maintenant que les gouvernements peuvent gérer l'économie, c'est-à-dire apporter les ajustements voulus et qu'ils peuvent également résoudre tous les problèmes de justice sociale qui se posent de nos jours. Au Canada nous avons le développement économique régional, nous éprouvons des problèmes de redistribution des revenus, des transferts aux provinces etc.

C'est le troisième volet. Nous n'avons fait que renforcer les attentes du gouvernement lorsque tout va bien, mais lorsque les choses ont mal tourné la situation est devenue beaucoup plus grave.

Le sénateur Austin: Lorsque tout allait bien les gouvernements disaient tout de suite que c'était grâce à eux.

M. Stewart: C'est exact.

Le sénateur Austin: A l'heure actuelle, ils blâment en partie le gouvernement fédéral.

M. Stewart: La perte de confiance dans les gouvernements, je crois qu'il faut la mettre en rapport avec le problème qui consiste à créer un consensus ou de raviver la foi, si le

[Text]

answers to our current dilemmas. To the degree that that faith does not exist, then I am not surprised that people put their bets on inflation ever ascending and government's incapacity to control it; or to the degree that government always invariably acts, in the context of your question, to catch anybody who falls off the bandstand, that also re-affirms the view that, in the end, there can be no losers.

Lester Thurow, who is very popular these days and who wrote *The Zero Som Society* talks about all of these issues. We do seem to have a bit of a tragedy in that what is required is some restraint on the part of everybody and we are living in a climate in which people are not willing to restrain themselves unless they are assured that everyone else is restrained. It is very difficult to get that state of consensus in a society where everybody perceives such equity across the board and such even-handed burden of restraint that you turn that magical corner where everybody is ready to play on the restraint side. That is complicated by the cynical view: Why take particularly prudent kinds of actions, because if I make mistakes, there is a big rescue machine up there to pick up my pieces?

The Chairman: I wonder if that is not one of the faults of gradualism—that it encourages people to believe that the policy will be ineffective and they should therefore protect themselves?

Dr. Stewart: That could be, Mr. Chairman. I guess one always has to test against the negative of that proposition and keep asking whether in fact to accomplish these tricks one has to engineer a rise in unemployment and a stopping of the growth machine of a dimension that none of us wish to see.

The Chairman: I wonder if that is not what happens with gradualism, though. You keep lowering the targets and people become more and more convinced, with higher and higher expectations because of the very act of gradualism itself, and you eventually reach a situation in which the expectations are extremely high and the targets are very low. Therefore, you have the crunch that you were trying to avoid in the first place. One has to wonder at that stage whether you would not have been better to have had the crunch initially.

Senator Austin: Your comment, Mr. Chairman, leads exactly to where I wanted to go. I was going to make the same comment that you made about gradualism. I wonder whether it is not very much like Churchill's view of parliamentary democracy; that is, it is the worst kind of government there is except for every other kind.

If we put the brakes on very fast, we will find the Canadian economy going through the windshield.

The Chairman: My only point would be that, in gradualism, that is exactly what you do. In the end, you put the brakes on very fast, because your targets get lower and lower and lower as your expectations get higher and higher. What causes the crunch is the difference between the two, the amount of magnitude that exists.

[Traduction]

gouvernement est à même de présenter des réponses aux problèmes courants. Dans la mesure où cette foi n'existe pas, je ne m'étonne pas que les gens parient sur la montée de l'inflation et sur l'incapacité du gouvernement à la contrôler; ou dans la mesure où le gouvernement agit toujours de la même façon, compte tenu de votre question—pour essayer de rattraper ce qui peut être rattrapé, ce qui ne fait que réaffirmer l'idée qu'à la fin personne n'est perdant.

Lester Thurow, très populaire pour l'instant et auteur de l'ouvrage *The Zero Som Society* parle de toutes ces questions. Il semblerait que la situation soit un peu dramatique en ce sens que tout ce qu'il faut, c'est que chacun fasse sa part et se serre la ceinture, mais nous vivons dans un climat économique qui fait que les gens ne sont pas disposés à le faire à moins d'être sûr que tout le monde en fait autant. Il est très difficile d'aboutir à ce type de consensus dans une société où chacun ne conçoit l'égalité que de façon générale avec les mêmes restrictions imposées à tout le monde, de sorte que le grand public soit à disposé se les imposer. C'est une idée complexe et cynique: pourquoi être particulièrement prudent parce que, si je me trompe, il y aura toujours les autres qui viendront à mon secours?

Le président: Je me demande si ce n'est pas là une des carences du gradualisme—qui consiste à encourager les gens à croire que les mesures n'auront pas d'effets et qu'en conséquence ils doivent se protéger.

M. Stewart: Peut-être monsieur le président. Je crois que le test doit être fait par la négative, pour voir si les mesures que l'on a décidées donnent les résultats escomptés, comme provoquer une augmentation du chômage et arrêter la croissance de l'économie ce que personne ne veut d'ailleurs.

Le président: Je me demande si ce n'est pas ce que le gradualisme provoque. En fait, on abaisse les objectifs et les gens sont de plus en plus convaincus et s'attendent à davantage à cause de ce gradualisme, mais à la fin on en arrive à une situation où les attentes sont extrêmement élevées et les objectifs très bas. En conséquence, on se retrouve dans la situation qu'on essayait d'éviter au départ. Il convient de se demander à un certain moment s'il n'aurait pas été préférable de subir l'épreuve au départ.

Le sénateur Austin: Vos commentaires, monsieur le président m'amènent sans détour à ce que je voulais dire. Je m'apprêtais à dire la même chose que vous au sujet du gradualisme. En effet je me demande si cette approche ne ressemble pas à l'idée dont se faisait Winston Churchill de la démocratie parlementaire; à savoir c'est le pire des gouvernements qui existe, à l'exception des autres.

Si on ralentit trop rapidement le rythme économique, on risque de porter gravement atteinte à l'économie canadienne.

Le président: Je n'ai rien à dire au sujet du gradualisme d'autre que ce vous avez dit. Vers la fin on ralentit trop rapidement l'activité économique, parce que les objectifs fixés sont de moins en moins importants mais, par contre, les exigences, elles, sont de plus en plus élevées. Ce qui cause la difficulté c'est la différence entre les deux.

[Text]

Senator Austin: It depends on what you apply the concept of gradualism to, the supply side or the demand side, and the psychology of each of those.

The Chairman: In my terms, I apply it strictly to the demand side. I think a terrible disservice is being done in the United States by supply side economists, who are trying to give the indication that, in the short and medium term, that can solve the problem. I am all in favour of supply policies—and, indeed, this committee has endorsed supply side policies over many, many years. But it seems to me that they are medium- to long-term policies. They are not the sorts of things that can be used in the way the supply side economists are saying they can be used. I think they are kidding people.

Senator Austin: I think we at the political level are afraid to face the demand side because of what it asks people to do with expectations. The supply side economists have said: "Don't worry about the demand side. We know you politicians cannot do much about that. We will catch up on the supply side."

The Chairman: I think Dr. Stewart made a perceptive remark when he said that nobody wants to get hurt in the process.

Senator Austin: Exactly.

The Chairman: All of us think we can avoid the hurt.

Senator Austin: That is true, and that is where that source of advice is coming from.

Dr. Stewart, one question on a completely different subject, although I am fascinated by the one we are on.

You referred to levels of inflation in Canada, and you gave some rather attractive performance numbers. I am wondering whether you can give us an estimate of what would happen to the rate of unemployment if energy prices had been allowed to move at the rate that U.S. energy prices moved to world prices. Would we have seen these improvements in new employment figures; would we be facing much larger unemployment figures; and what would it have done to inflation? Would we have even higher levels of inflation, higher levels of unemployment, and higher interest rates with higher energy costs?

Dr. Stewart: Senator Austin, that is a tougher question than you think. Let me break again into two periods. I would think that in the period 1974-1979, which was the period in which energy prices moved up gradually in this country, until in the fall of 1978, before the second OPEC breakout, we were very close to world oil prices, through that period the oil shock hit the rest of the world with a major depression, major inflation. We did not pay that price in 1974-75. We paid a price later in a delayed inflation spiral that we might have paid earlier—and one can be two-headed about that experience. But in terms of giving the economy some room to absorb the energy shock, with reduced inflationary pressures, I would say that our experience to 1979 had some wisdom.

[Traduction]

Le sénateur Austin: Cela dépend du domaine d'application du gradualisme, à savoir, soit sur l'offre, soit sur la demande, et aussi la psychologie ambiante.

Le président: Pour moi, le gradualisme s'applique uniquement à la demande. Je crois que les économistes de l'offre rendent un très mauvais service aux États-Unis, en essayant de trouver la solution aux problèmes à court et à moyen termes. Pour ma part, je suis en faveur des mesures pour agir sur l'offre—et en fait, le Comité a appuyé des politiques en ce sens depuis longtemps. Mais il me semble qu'il s'agissait de politique à moyen et à long termes. Ces mesures ne sont pas en effet celles que les économistes de l'offre nous disent utiliser. Je crois qu'ils se moquent de nous.

Le sénateur Austin: A mon avis, les hommes politiques ont peur d'agir sur la demande à cause des effets sur le public. Les économistes de l'offre nous disent: «ne vous en faites pas au sujet de la demande. Nous savons tous que les hommes politiques ne peuvent pas se permettre la même chose. Nous nous rattrapons sur l'offre».

Le président: Je crois que M. Stewart vient de dire une grande vérité en disant que peu importe les mesures prises, personne ne veut en souffrir.

Le sénateur Austin: Exactement.

Le président: Nul ne veut souffrir.

Le sénateur Austin: C'est exact, et c'est de là que les recommandations viennent.

M. Stewart, la question portera sur quelque chose de complètement différent même si ce dont nous discutons m'intéresse énormément.

Vous avez parlé de l'inflation au Canada et vous avez donné des chiffres assez intéressants quant aux résultats obtenus. Je me demande si vous pourriez nous donner une idée de ce qui va arriver au taux de chômage si l'alignement des prix énergétiques sur les prix mondiaux se fait au Canada aussi rapidement qu'il s'est fait aux États-Unis. Y aura-t-il plus de nouveaux emplois, connaîtra-t-on un chômage plus important et quelles seront les effets sur l'inflation? L'inflation sera-t-elle plus forte, le chômage plus élevé, et les taux d'intérêt encore plus hauts si les prix énergétiques sont plus élevés?

M. Stewart: Sénateur Austin, il est plus difficile que vous ne le pensez de répondre à votre question. A mon avis de 1974 à 1979, période à laquelle les prix énergétiques ont graduellement augmenté dans ce pays, jusqu'en automne 1978, avant la deuxième hausse décrétée par les pays de l'OPEP, nous étions assez près des prix mondiaux pour le pétrole, alors que la crise pétrolière a plongé le reste du monde dans une récession économique importante et causait une inflation très élevée. Nous n'avons pas payé ce prix en 1974-1975. Par contre nous l'avons payé plus tard en retardant la spirale inflationniste qui aurait dû se manifester avant—et il y a deux façons d'interpréter cela. Mais par contre je dirais que notre expérience de 1979 a permis à l'économie canadienne d'absorber le choc pétrolier en diminuant les pressions inflationnistes.

[Text]

Then we had the second oil shock, again putting this enormous spread between our own prices and world prices. To the degree that we did not have to absorb the kinds of energy prices that totally importing oil-dependent countries had to absorb, or the U.S., our inflation has been directly that much more constrained and that much less of a problem for us.

On the other side, I think one has to say that if one had perfect confidence that our adjustment industrially and in our habits to a price target which we must ultimately reach was going forward apace, one would feel entirely comfortable. To the degree, again, that we nurse an unreality and imagine that there is not a need to adjust in this country, that there is some mystical capacity to keep energy prices where they are in this country or well below world prices forever—that, I think, is simply not in the cards, and that is a worrisome aspect from the policy aspect—it has an effect on inflation directly.

Again, there are two schools of thought that honourable senators might evaluate, one being that by taking it gradually, the inflation problem is eased. When one looks at some of the European numbers, and indeed some of the U.S. numbers, what is remarkable about those countries that have had to take the shock full-force and without any capacity to constrain it is that they have in fact absorbed those price increases with about the same level of inflationary performance as we have—not worse. There may be, in the shock of a fast move up, the capacity to force those real income losses through the system in a situation where the people do not have the opportunity to recapture or to attempt to recapture.

So, on the net inflationary effect, I guess it remains to be judged; but I think it is not clear from the European and U.S. experience that, though clearly their inflation rates have been directly related to the energy shocks, they have been dramatically worse than ours have. I have to say that the fact that they have shown some resilience in their capacity to absorb those shocks without a total inflationary spiral is to some a surprise.

Senator Austin: Are you joining issue with the chairman and saying that we have paid the price and perhaps we should have taken the shock, or are you saying that if we had taken the shock, given your judgment that there is a lesser absorptive capacity, we would have a much higher inflation rate today?

Dr. Stewart: I am not offering a view, senator.

Senator Austin: I heard a lot of facts. I was trying to get at a conclusion.

Dr. Stewart: I am merely reciting the issues that have to be analyzed in order to come to a judgment with which one might answer your question, senator.

Senator Benidickson: Mr. Chairman, I am sorry that I was late in arriving for the meeting. I regret that I am not as familiar with Dr. Stewart's background as I should be. When I came into the room, I heard the subject of credit controls being discussed.

My memory is not as good as it should be, but I think I am probably the only person in the room who was a participant in

[Traduction]

Puis est venu le deuxième choc pétrolier qui a creusé à nouveau l'écart entre nos prix et les prix mondiaux. Dans la mesure où nous n'avions pas à absorber les différences de prix entre les prix nationaux et les prix des importations, contrairement d'ailleurs aux pays dépendant entièrement du pétrole importé, ou aux États-Unis, notre taux d'inflation a été beaucoup plus restreint et la difficulté moins grande.

D'autre part, je crois qu'il faut dire que tant que l'on croyait aveuglément que le rajustement allait se faire tant pour l'industrie que pour les prix, on aurait été parfaitement rassuré. Une fois de plus, dans la mesure où nous nous faisons des illusions en imaginant que l'alignement ne s'impose pas dans ce pays, que l'on peut par le pouvoir du Saint-Esprit maintenir les prix énergétiques actuels, c'est-à-dire bien en dessous des prix mondiaux, pour toujours, ce qui est impossible et qui est un aspect inquiétant des politiques mises en vigueur; on ne fait que contribuer à attiser directement l'inflation.

Une fois de plus, il y deux écoles de pensée susceptibles d'être prises en compte par les honorables sénateurs, dont l'une préconise une approche graduelles pour réduire l'inflation. Lorsqu'on jette un coup d'œil sur les statistiques européennes, et également américaines, ce qui saute aux yeux c'est que ces pays, qui ont le plus souffert de l'augmentation des prix énergétiques sans pouvoir limiter les augmentations, ont absorbé le fait remarquable, ces augmentations sans pour autant attiser l'inflation contrairement à nous. Il se peut que la crise ait accéléré le mouvement, que les pertes de revenus disponibles aient été telles que les gens n'ont pas eu l'occasion de rattrapper leurs pertes ni même essayé de les rattrapper.

Donc, en ce qui concerne les retombées sur l'inflation, on ne peut rien dire de définitif, mais d'après l'expérience européenne et américaine, même si leur taux d'inflation met directement en rapport avec les crises pétrolières successives, on ne peut pas dire qu'ils s'en soient beaucoup plus mal tirés que nous. Il faut reconnaître que s'ils ont mieux absorbé que nous ces chocs successifs, sans pour autant faire monter l'inflation en flèche le niveau peut paraître pour d'aucuns surprenant.

Le sénateur Austin: Convenez-vous avec le président que nous avons payé le prix, mais que, peut-être, nous aurions dû ressentir davantage le choc pétrolier, ou bien pensez-vous que si cela avait été le cas, étant donné que vous pensez que le niveau absorption au Canada est moins élevé l'inflation aurait été plus forte qu'elle ne l'est aujourd'hui?

M. Stewart: Je ne défend aucune théorie, sénateur.

Le sénateur Austin: On m'a présenté beaucoup de faits. J'essayais d'en tirer les conclusions.

M. Stewart: Je ne fais que poser les problèmes qu'il faudra analyser pour déterminer la façon de répondre à votre question sénateur.

Le sénateur Benidickson: Monsieur le président, je regrette d'être arrivé en retard à la réunion. Je regrette de ne pas mieux connaître la formation de M. Stewart. Lorsque je suis arrivé, j'ai entendu qu'il était question du contrôle du crédit.

Ma mémoire est moins bonne, mais je crois que je suis probablement le seul ici qui ait pris part à l'élaboration des

[Text]

fiscal policies at the time—and I think the only time—a Minister of Finance really dared to introduce something really tough in the way of credit controls. I think Dr. Stewart was probably at school at the time, but I am sure he knows his financial history and can probably put a date on it. It would have been the mid-1950s, I would say, when I was assistant to the Minister of Finance and sat in on budget meetings, but my memory is not as good as it should be.

Mr. Justice Abbott, who was the Minister of Finance at that time, did—and I think it is the only time that it was ever done—put in place what one would call a real brake on credit. The result was that there were some things that went through the windshield, and very soon thereafter we had to retreat from that position. I do not think any Minister of Finance has dared to do something similar since. That involved severe restrictions on instalment credit and other forms of lending.

From your reading of the financial history, Dr. Stewart, can you put a date on that budget and the date of withdrawal of that position? We had to retreat because of the real set-backs suffered by business.

Dr. Stewart: I think it was 1952-53, senator.

Senator Benidickson: As I say, we had to withdraw with our tails between our legs because it was so damn effective.

Dr. Stewart: I would be guessing, senator, but I think it was 1952-53.

Senator Benidickson: It has never been attempted since, has it?

Dr. Stewart: No, senator.

The Chairman: We discussed it not very long ago—certainly in the last five years—and at that time, it seems to me, the then Deputy Minister of Finance said that one could no longer do what was done then because of the revolving credit accounts. In 1951-52 there was little more than conditional sales contracts.

Senator Benidickson: Yes, at that time they were fixed instalments.

The Chairman: Does that still hold?

Dr. Stewart: It is certainly still a consideration, Mr. Chairman. Given the credit cards themselves, it is a little forbidding to imagine moving to a regime of tightening down the amount of credit and the extension of credit by credit card and the interest rate structures that are implicit there.

Senator Benidickson: As I say, business was slowed so effectively that we retreated.

Senator Grosart: Mr. Chairman, my question is a supplementary to Senator Benidickson's. I would like to ask Dr. Stewart if he could indicate the middle-of-the-road alternatives between the current concept of gradualism and the other

[Traduction]

politiques budgétaires de l'époque—et également la seule fois—qu'un ministre des Finances a osé présenter des mesures véritablement fermes d'encadrement du crédit. Je crois que monsieur Stewart était probablement à l'Université à l'époque, mais je suis certain que les cours d'histoire financière lui permettront de préciser l'époque en question. Je crois que c'était au milieu des années 50, dirais-je, lorsque j'étais sous-ministre des Finances et que je participais aux réunions sur le budget, mais comme je l'ai dit je n'ai plus aussi bonne mémoire qu'avant.

M. le juge Abbott, qui était alors ministre des Finances—et je crois que c'est la seule fois que cela est arrivé—a mis en œuvre ce que l'on peut véritablement appeler des mesures pour freiner le crédit. Cela ne s'est pas passé sans mal et peu de temps après nous avons dû faire machine arrière. Je ne crois pas qu'un ministre des Finances ait osé présenter des mesures similaires depuis lors. Ces mesures préconisaient des restrictions importantes pour le crédit à tempérament ainsi que pour les autres types d'emprunt.

Monsieur Stewart, en faisant appel à vos connaissances en histoire financière, pouvez-vous préciser de quel budget il s'agissait et pouvez-vous nous dire quand nous avons dû battre en retraite. Il nous a fallu battre en retraite à cause des difficultés auxquelles se heurtaient le milieu d'affaires.

M. Stewart: Je crois que c'était en 1952-1953, sénateur.

Le sénateur Benidickson: Comme je l'ai dit, nous avons dû battre en retraite, la queue entre les jambes car ces mesures étaient très efficaces.

M. Stewart: Je ne fais que deviner sénateur, mais je crois que c'était en 1952-1953.

Le sénateur Benidickson: On n'a plus jamais plus rien tenté de la sorte par la suite, n'est-ce pas?

M. Stewart: Non, sénateur.

Le président: Nous en avons parlé il n'y a pas longtemps—certainement au cours des cinq dernières années et à l'époque, il m'a semblé que le sous-ministre des Finances alors en place avait déclaré qu'on ne pourrait plus de nos jours adopter des mesures d'encadrement du crédit similaire à cause des comptes de crédits renouvelables. En 1951-1952, on ne connaissait guère autre chose que les contrats de vente conditionnel.

Le sénateur Benidickson: Oui, à l'époque les débiteurs remboursaient par mensualités fixes.

Le président: Est-ce toujours le cas?

M. Stewart: C'est certainement le cas, monsieur le président. Étant donné qu'à l'heure actuelle on se sert de cartes de crédit, il est un peu difficile de croire que l'on peut en arriver à resserrer le crédit ou à limiter les plafonds autorisés et les taux d'intérêt, dont il est question ici.

Le sénateur Benidickson: L'activité économique avait tellement ralenti que nous avons dû abandonner ces mesures.

Le sénateur Grosart: Monsieur le président, ma question fait suite à celle qu'a posée le sénateur Benidickson. Je voudrais demander à M. Stewart s'il peut nous indiquer d'autres mesures intermédiaires entre le gradualisme en honneur à

[Text]

extreme, which is wage and price controls, and perhaps profit controls.

What alternatives are there in between?

Senator Benidickson: What about credit controls?

Senator Grosart: What can be added to monetary gradual controls to bring about the desired effect faster?

Dr. Stewart: I think honourable senators would agree that one perhaps does not want to use the monetary weapon any more forthrightly than we now are using it. I guess one has to say, in the lexicon of things, that one would have to make a judgment of whether the fiscal stance, in terms of its country-wide implications, is appropriate—whether it is too stimulative or not attractive enough without getting into “crunch” territory. I think that is an issue one always make a judgment about.

As the minister announced, we are examining TIP. Honourable senators will be aware that, in the last American election, the U.S. Council of Economic Advisers recommended the TIP to Mr. Carter, and Mr. Carter, in his election campaign, promised the introduction of a TIP, if elected.

We are looking at their design. I think anyone who has examined tax-based incomes policy will recognize that there are some deep difficulties in designing a system that has all of the requisite properties. In any event, it is something we are looking at. As the minister suggested, that is a possible—

The Chairman: If I might interject, we looked at TIP in 1971, if you recall, and we came to the conclusion that it was just a variation of the controls scenario; that it simply clothed controls with something that made them sound a little more palatable, but all of the defects of controls seem to come along with the tax incomes policy.

Dr. Stewart: I think there are three difficulties, Mr. Chairman. I am not sure that it need look like or act like a controls system, although in an administrative sense it has some similar aspects. I think the difficulty that a lot of people find with TIPs is that their central design is to constrain the rate of wage advance. Whether it is designed as a penalty on the producer who offers too large a wage increase or directly on labour, or as an incentives scheme, I think it is possible for the labour community to say that they are aimed only at the behaviour of labour and no one else.

One comes to the question again of their effectiveness, and that is the question of whether one can have confidence that we can design a TIP that in fact will induce the right behavioural reaction. I have seen some designs of TIPs which, in my personal conviction, would worsen rather than improve the situation. The reaction would be likely to be perverse. Anyway, as a lexicon, we are looking at that very hard.

One could look at a number of other things, one being the issue of indexing. There continues to be a controversy as to whether governments, by indexing as fully as this government does, are seen to be ratifying the inflationary process. Once

[Traduction]

l'heure actuelle, et l'autre extrême, à savoir le contrôle des prix et des salaires, et peut être également des profits.

Y a-t-il d'autres solutions?

Le sénateur Benidickson: Par exemple le contrôle du crédit?

Le sénateur Grosart: Que peut-on ajouter au contrôle monétaire échelonné pour atteindre le résultat souhaité plus facilement?

M. Stewart: Honorables sénateurs, je serais d'accord de reconnaître qu'il ne faudrait pas recourir plus directement aux mesures monétaires que c'est le cas à l'heure actuelle. A mon avis, il faut se dire qu'entre toutes les possibilités il convient de déterminer si la politique budgétaire, compte tenu de ses retombées sur tout le pays, est indiquée—si elle stimule trop l'activité ou s'il n'est pas suffisamment intéressante—et cela pour éviter toute situation difficile. A mon sens c'est une question de jugement.

Comme le Ministre l'a annoncé, nous sommes en train d'étudier le programme TIP. Comme les honorables sénateurs le savent, au cours des dernières élections américaines, le Council of Economic Advisers américain a recommandé ce programme type à M. Carter et M. Carter dans sa campagne électorale en a promis l'introduction si il était élu.

Nous sommes en train d'étudier la formule. Je crois que quiconque a étudié le système sera d'accord de dire qu'il est très difficile de concevoir un système qui répond à toutes les exigences. Dans tous les cas, nous l'étudions. Comme le ministre l'a dit, il est possible que...

Le président: Si je peux vous interrompre, nous avons commencé à étudier ce système en 1971, comme vous vous en souviendrez, et nous en étions arrivés à la conclusion que ce système n'était qu'une variante des contrôles; tout simplement un ensemble de contrôles mis ensemble et arrangé pour être plus acceptable mais qui comporte néanmoins tous les défauts des contrôles.

M. Stewart: Trois problèmes se posent, à mon sens, monsieur le président. Je ne suis pas sûr que ce système ressemble ou ait les mêmes effets que les contrôles, bien que d'un point de vue administratif, il en reprenne certains aspects. Je crois que si la plupart des gens trouvent à redire au système c'est précisément parce qu'il a pour but de freiner la progression des salaires. Qu'il ait été conçu pour pénaliser les producteurs qui offrent des augmentations salariales trop généreuses ou pour agir sur la main-d'œuvre, ou comme un programme d'incitation, je crois que la main-d'œuvre est en droit de se sentir, elle seule, visée et personne d'autre.

On en arrive à la question de l'efficacité du système, à savoir si l'on peut mettre au point un système équivalent au Canada qui permettra d'aboutir au résultat escompté. Certains de ces systèmes sont conçus de façon telle, j'en suis personnellement convaincu, qu'ils aggraveraient la situation plutôt qu'autre chose. La réaction serait vraisemblablement contraire. Dans tous les cas, nous étudions la question très sérieusement.

On pourrait étudier également beaucoup d'autres mesures dont l'une serait l'indexation. La controverse se poursuit: en indexant complètement, le gouvernement ne favorise-t-il pas la spirale inflationniste. De nos jours, cela ne fait aucun doute

[Text]

again, as everyone recognizes, we run the most fully-indexed system in the world. It is highly equitable. Therefore, to retreat from it is to invite inequity, and governments do not like to do that. On the other hand, there is a risk in the kind of environment in which we now live that as fully indexed systems as we do run do confirm the public view that one will offer perfect protection forever.

The Chairman: Are we talking about index systems directly or specifically in reference to—

Dr. Stewart: Both on the tax and the expenditure side, yes.

On a more positive note—and I ought not to be here speculating; that is the role of the Minister of Finance—most of us would perceive that if the anti-inflation fight is to be successful, I would come back to my notion that one has to, in fact, convince the people out there that the burden is being relatively equitably borne. There are communities in the country that are badly hit by inflation, but one might, in a total posture of policy, if one were moving to more restrained and structural policies than we now have, address positively some of those communities to ensure that they do not remain outside the consensus, if you will; that they know that there is a nation-wide struggle going on here.

So, there are possibly some things to be done that are not on the harsh side of the question. It comes back to the senator's question again. The equity issue can be played two ways. It can be argued that it in fact lessens the economic incentive and lessens the will to fight, to react appropriately out there; on the other hand, the lack of it—

Senator Grosart: Or to work.

Dr. Stewart: Or to work. On the other hand, one can say that the lack of it in a society which is concerned about its shares would only exacerbate that disease. One can argue that question both ways.

Senator Grosart: In the TIP context, the evidence at the moment seems to be that wage and salary increases have lagged behind the GNP increase, and in fact the inflationary factor, and that therefore those dependent for a large part or all of their income on wages and/or salary are actually dropping behind in their standard of living, comparatively.

Would that not practically rule out TIP at the moment?

Dr. Stewart: It is certainly an argument to make it more difficult, senator, to the degree that TIPs resemble controls. It is a powerful argument against controls.

Let me say in that regard, senator, that it is true that in both the U.S. and the Canadian economies average real wage rates, by any normal measure, have fallen over the last three years. If you aggregate people into two-person households, and so on, it is not clear that disposable income per household has fallen in the same way, or certainly not nearly as much. So, there have been offsets to household loss of real income.

Senator Grosart: Expedience, really.

[Traduction]

pour personne notre système est le système le plus indexé qui existe au monde. C'est un système très juste. En conséquence, désindexer dans une certaine mesure c'est provoquer l'inégalité et les gouvernements n'aiment pas beaucoup cela. D'autre part, à l'heure actuelle, il y a un risque, à savoir qu'un système complètement indexé comme le nôtre ne fait que confirmer auprès du public que l'État lui garanti une protection intégrale permanente.

Le président: Est-ce que nous parlons des régimes d'indexation directement ou en rapport avec—

M. Stewart: L'indexation fiscale est également l'indexation des dépenses, c'est de cela qu'il s'agit.

Sur une note plus positive—et je ne devrais pas ici me livrer à la spéculation; c'est le rôle du Ministre des finances—la plupart d'entre nous croient que pour lutter efficacement contre l'inflation, il faut en revenir à la notion que j'ai présentée, à savoir convaincre le public que la charge est relativement équitablement répartie. Il y a des communautés au Canada qui souffrent beaucoup plus que d'autres l'inflation, mais on pourrait prendre des mesures, si l'on décidait de mettre en œuvre des politiques structurelles de restriction plus serrées que celles appliquées à l'heure actuelle pour remédier au sort de ces communautés et pour veiller à ce qu'elles ne soient pas oubliées, si vous voulez, c'est-à-dire leur disant que cette lutte se déroule à l'échelon national.

Donc il y a certaines choses qui peuvent être faites qui sont plus faciles qu'il paraît. On en revient à la question que le sénateur a posée. On peut s'attaquer à la question de la justice de deux façons. On peut dire que le partage est un contre-stimulant économique qui, en partie, enlève le goût de lutter pour prendre les mesures qui s'imposent; d'une part et le manque—

Le sénateur Grosart: Ou de travailler.

M. Stewart: Ou de travailler. D'autre part, on peut aussi dire que, dans l'autre sens, on exacerberait les maux dont souffre la société. On peut donc envisager cette question de deux façons.

Le sénateur Grosart: En ce qui concerne le système de prélèvement sur les revenus, les faits semblent indiquer que les augmentations de traitements et salaires n'ont pas progressé au même rythme que le PNB et en fait que l'inflation et qu'en conséquence, ceux qui dépendent pour une large part de leur traitement et/ou salaire voient leur pouvoir d'achat baisser.

Cela ne met-il pas hors de question le système de prélèvement fiscal à l'étude?

M. Stewart: C'est certainement une raison qui en rend plus difficile l'adoption sénateur, dans la mesure où le système ressemble aux contrôles. Il en rend l'adoption hypothétique.

Il est vrai que le taux moyen du revenu réel a connu une baisse au cours des trois dernières années, tant dans l'économie américaine que canadienne. A raison de deux personnes par ménage, il n'est pas sûr que le revenu disponible par ménage ait diminué d'autant. Il y a donc eu des compensations à la perte du revenu familial réelle.

Le sénateur Grosart: Une compensation en réalité.

[Text]

Dr. Stewart: The feminists would not view it as an expedience, senator, but for some families it has undoubtedly been expediency.

Senator Grosart: I think the feminists would call it that, too.

Dr. Stewart: Well, I know some families that would not, senator.

Senator Grosart: I have one further question, Mr. Chairman. In your statement, Dr. Stewart, you make the general statement that we can look in the immediate future to an increase in the GNE or GNP of about 3½ per cent; that we can look for increases in current expenditures, committed expenditures, of about 2 per cent, leaving about 1½ per cent. When you net out possible public debt charges, net out possible necessary increases in the energy composite, you may have nothing left for any new programs of any kind.

Dr. Stewart: That is the kind of world we are living in, senator.

Senator Grosart: That is your statement?

Dr. Stewart: Yes.

Senator Grosart: Would you explain that? Could you explain that in terms of the future—the policy options?

Dr. Stewart: I guess the logic would go like this: For good or ill, governments across the country, provincial as well as federal, have determined, not only taking an anti-inflation view but also taking a political view, to arrest growth in government at about where it is now. If that is to be done—and that has come very close to being done in the last five years—then I think, if there are to be new initiatives from government, they obviously must come out of a re-examination of what it does now and the possibility of substituting new programs for old that may have had their day or may no longer be of value. That is virtually the only room left in the system for new expenditures by government. And it depends, senator. It is not quite as tight as the numbers I gave you. If there were a good out-turn of public debt and energy, there is a margin of 1½ per cent a year, which is not inconsequential as far as the economy goes, but it is nothing like the kind of new money that governments have spent each year in the past.

The other thing that comes out of your question, senator, is the political-philosophical aspect—the question of what is the right size of total government in a country like Canada. This is an issue that could be debated until the cows come home. I am always startled in looking around the world's industrialized countries at the enormous divergence in the role that governments play, from 60 per cent in the Scandinavian countries and Holland down to the U.S. and Japan, both of which rank below Canada. But we are in the lower half of the scale, even though I think Canadians perceive our government sector as being quite large. One can argue, in the Canadian situation, given the commitment of the country to the regions, the

[Traduction]

M. Stewart: Les féministes ne le considéreraient pas comme une compensation, sénateur, mais pour certaines familles cela a sans doute été une compensation.

Le sénateur Grosart: Je crois que les féministes en conviendraient aussi.

M. Stewart: Je connais certaines familles qui ne seraient pas d'accord, sénateur.

Le sénateur Grosart: J'ai une autre question à poser, monsieur le président. Dans votre exposé, M. Stewart, vous avez dit que nous pouvons envisager, dans l'avenir immédiat, une augmentation des DNB ou du PNB d'environ 3½ p. 100, et en ce qui concerne les dépenses courantes, une augmentation des dépenses auxquelles nous nous sommes engagés d'environ 2 p. 100, donc une différence d'environ 1½ p. 100. Si l'on déduit les charges de la dette publique, les augmentations possibles inévitables de l'énergie, il ne restera peut-être plus de fonds pour tout autre nouveau programme.

M. Stewart: On ne peut rien y changer, sénateur.

Le sénateur Grosart: C'est là votre opinion?

M. Stewart: Oui.

Le sénateur Grosart: Pourriez-vous nous donner des précisions? Pourriez-vous nous dire en ce qui concerne l'avenir, quelles sont les options de politique?

M. Stewart: Je suppose qu'il serait logique de dire: à tort ou à raison, les gouvernements, provinciaux ou fédéral, ont décidé, non seulement comme mesure anti-inflationniste, mais aussi du point de vue politique, d'arrêter la croissance du gouvernement au point actuel. S'il doit en être ainsi—et cela a presque été fait au cours des cinq dernières années—alors je crois que si le gouvernement prend de nouvelles initiatives, c'est évidemment après un réexamen de la situation actuelle et de la possibilité de remplacer, par de nouveaux programmes, les anciens qui étaient, peut-être, désuets, ou dont la valeur a été remise en question. C'est en fait le seul moyen d'envisager de nouvelles dépenses gouvernementales. D'autant plus, sénateur, que la situation n'est pas tout à fait aussi complexe que je vous l'ai décrite en vous donnant les chiffres. S'il se produit un renversement considérable relatif à la dette publique et à l'énergie, il reste alors une marge de 1½ p. 100 par année, ce qui n'est pas sans importance en ce qui concerne l'économie, mais ce n'est pas du tout comparable aux nouveaux fonds que les gouvernements ont dépensés chaque année dans le passé.

L'autre aspect de votre question, sénateur, se situe dans un contexte politique-philosophique—la question de déterminer la taille normale de l'ensemble du gouvernement dans un pays comme le Canada. Cette question pourrait faire l'objet d'un débat sans fin. Je suis toujours étonné de constater, dans les pays industrialisés, l'énorme divergence dans le rôle que jouent les gouvernements, de 60 p. 100 dans les pays scandinaves et la Hollande allant en diminuant pour les États-Unis et le Japon, et les deux se classent à un niveau inférieur au Canada. Mais nous nous situons vers le bas de l'échelle, même si, à mon avis, les Canadiens perçoivent notre secteur gouvernemental comme étant considérable. En ce qui concerne la situation au Canada,

[Text]

commitment, presumably, in this country to continue to pursue some form of equity, for the structures of the sort I have described. One could reason for a long time in terms of what is the right size of government.

Out of historical circumstance and, I think, a shift in political views, and out of the inflationary phenomenon, we are virtually frozen at the moment at the same relative proportions of GNP. In those circumstances, and for so long as they continue, the rate of expenditure will marginally have to come at the expense of old programs.

Senator Grosart: Is there a rationale in economic theory for factoring out the public debt cost, as you do so often in your arithmetic?

Dr. Stewart: No, not in economic theory, I think, though one could argue that that enormous explosion in public debt cost reflects, in large part, the keeping of the real capital value of the people who bought that debt intact. If one takes that out, then one has the real interest cost of government borrowing on top.

To the degree that this debt cost rises each year in nominal terms, the rationale would be, in keeping the real capital value of bonds intact, whether that ought to be purchased by not doing something else or whether that ought to be purchased on top of everything else. That is simply the thing one has to do to maintain the market for government bonds and equity bond purchases. The rationale would be the latter view; that is, that this is something governments must do. It is reasonable to keep that real capital value intact. It is not reasonable to do that by in fact ceasing to pay family allowances.

Senator Grosart: There are a lot of other trade-offs in the same general revenue-expenditure context that that same argument might apply to. Why do you apply it to government debt specifically?

Dr. Stewart: Again, I think, largely because the interest rate structure and the process of keeping capital intact is a thing that happens as much to governments as to everybody else, as opposed to being engineered by them, if you like.

Senator Grosart: A perfect answer.

Senator Leblanc: Last year, Dr. Stewart, you discussed with us the tax incentive plans. At that time you mentioned that within the Department of Finance a study was going on. Can you tell us where that study stands now? Do you know at this point whether the incentives that are in place are really working, are achieving their objectives, or do we have too many? Should we reduce them or increase them?

Dr. Stewart: I cannot answer your question, senator, except to say that the study continues. Some of them work much better than others. The minister, in his budget speech, in two memorable paragraphs where he wondered out loud whether our corporate tax system would in fact not be more effective with a lower rate and fewer incentives than are in the existing

[Traduction]

on peut dire que l'engagement que le pays a contracté envers les régions est probablement dû au fait qu'il se doit de continuer à être équitable étant donné les structures que j'ai déjà décrites. On pourrait discuter pendant longtemps de cette question de la taille du gouvernement.

Si l'on tient compte des circonstances historiques et, je crois, du changement dans les opinions politiques, de même que du phénomène inflationniste, nous faisons face dans le moment, à un gel, à peu près égal à celui du PNB. Dans ces circonstances, et tant qu'elles dureront, le montant consacré aux dépenses devrait exceptionnellement être obtenu aux dépens des anciens programmes.

Le sénateur Grosart: Y a-t-il une raison, dans la théorie économique, de ne pas tenir compte du facteur des charges de la dette publique, comme vous le faites souvent dans votre arithmétique?

M. Stewart: Non, pas dans la théorie économique, je ne crois pas, même si on peut dire que cette énorme augmentation des charges de la dette publique traduit, en grande partie, le maintien de la valeur réelle en capital pour les personnes qui ont acheté cette dette intacte. Si l'on déduit ceci, alors on a le coût réel de l'intérêt de l'emprunt du gouvernement.

Dans la mesure où les charges de la dette augmentent chaque année en terme nominal, la raison serait, pour maintenir intacte la valeur réelle du capital des obligations, qu'elle soit achetée ou non, malgré toutes ces mesures. C'est la seule chose à faire pour maintenir le marché des obligations du gouvernement et l'achat des actions. La raison en est simplement que c'est ce que doivent faire les gouvernements. Il est raisonnable de maintenir la valeur réelle du capital intacte. Mais il n'est pas raisonnable, en fait, de le faire, en cessant de verser les allocations familiales.

Le sénateur Grosart: Il y a beaucoup d'autres mesures auxquelles ce même argument pourrait s'appliquer. Pourquoi l'appliquer précisément à la dette du gouvernement?

M. Stewart: Ici encore, parce que la structure des taux d'intérêt et le processus visant à garder intact le capital s'appliquent autant aux gouvernements qu'à tout autre secteur. Ce ne sont pas eux qui en prennent l'initiative, si vous voulez.

Le sénateur Grosart: Réponse parfaite.

Le sénateur Leblanc: L'année dernière, M. Stewart, vous avez discuté avec nous des projets concernant les mesures d'encouragement fiscales. A ce moment-là vous avez dit qu'une étude était en cours au ministère des Finances. Pouvez-vous nous dire où en est cette étude maintenant? Savez-vous si les mesures d'encouragement actuellement en vigueur fonctionnent bien, si elles atteignent l'objectif visé, ou y en a-t-il un trop grand nombre? Devrions-nous en réduire ou augmenter le nombre?

M. Stewart: Je ne peux pas répondre à votre question, sénateur, sauf pour dire que l'étude est encore en cours. Certaines mesures sont meilleures que d'autres. Le ministre a, dans son discours du budget, dans deux paragraphes mémorables où il se demandait si notre système d'impôt pour les corporations ne serait pas en fait plus efficace à un taux

[Text]

system, was giving the signal that we are still looking at these things. Obviously, I cannot at the moment identify those that we do not think are working right, but, yes, we are continuing to look at that whole question.

Senator Leblanc: I take it this study has not yet been completed and, therefore, you are not in a position to discuss it with us.

Dr. Stewart: That is right.

Senator Leblanc: Last year you discussed the indexation of personal income taxes with Senator Grosart and, at that time, you mentioned that you were in favour of either removing or leaving indexation as it was at that time instead of perpetuating it. What is the stand of the department?

Dr. Stewart: I am sorry, senator; what did you say my position was last year?

Senator Leblanc: I understood that last year you were in favour of stopping indexation of personal income taxes.

The Chairman: My impression was that you were in favour of that idea.

Dr. Stewart: In favour of stopping or continuing?

The Chairman: In favour of stopping.

Dr. Stewart: Let me clarify what I may have said last year since I do not want to be misunderstood.

In the theoretical sense in which we are speaking, I think there are very powerful arguments to be made for the full indexing system. However, there are arguments to be addressed against it, and the principal arguments against it are, firstly, that it may be playing a role in confirming a popular view that governments have some mystical capacity to protect everyone against inflation at all times and, therefore, it would be confirming the kind of expectation syndrome that goes on. Secondly, running the full indexing system with due regard to the CPI does imply that those indexed programs, including the tax system, will be protected against price increases over which Canada has no control.

The classic example is energy prices rising outside the country. That is a real cost to Canada to the degree that we import oil. There is no magical formula where the government has the incursion of real resources to protect everybody against that kind of phenomenon. To the degree that one does index, I have no doubt that one creates the perception that there is such a magical capacity to protect the country against real income losses imposed from outside, but there is not.

That same argument could be applied to depreciations of the exchange rate which cause our CPI to rise. Depreciations of our exchange rate are a real income loss for Canada. We can buy fewer foreign goods. Again, this is not a situation which carries with it an automatic appreciation of goods with which to offer Canadians protection against that depreciation.

[Traduction]

inférieur en réduisant les mesures d'encouragement fiscales du système actuel, donnait en fait le signal que nous étudions encore ces mesures. Évidemment, je ne peux pas identifier celles que nous étudions actuellement, mais c'est un fait que nous continuons à examiner toute cette question.

Le sénateur Leblanc: J'en déduis donc que cette étude n'est pas encore terminée et, par conséquent, vous n'êtes pas en mesure d'en discuter avec nous.

M. Stewart: C'est exact.

Le sénateur Leblanc: L'année dernière vous avez discuté de l'indexation de l'impôt sur le revenu personnel avec le sénateur Grosart, et vous avez dit alors que vous étiez en faveur d'annuler ou de laisser l'indexation telle qu'elle était, au lieu de la perpétuer. Quelle est l'attitude du ministère?

M. Stewart: Je regrette, sénateur; qu'avez-vous dit au sujet de ma déclaration l'année dernière?

Le sénateur Leblanc: Si j'ai bien compris, l'année dernière, vous étiez en faveur de cesser l'indexation de l'impôt sur le revenu personnel.

Le président: Mon impression était que vous étiez en faveur de cette idée.

M. Stewart: En faveur de cesser ou de continuer?

Le président: En faveur de l'abandonner.

M. Stewart: Permettez-moi de clarifier ce que j'ai dit l'année dernière afin d'éviter tout malentendu.

Sur le plan théorique où nous nous situons actuellement, je suis d'avis qu'il existe de puissants arguments en faveur du système de la pleine indexation. Mais il y en a d'autres contre, dont celui que l'indexation pourrait jouer un rôle qui confirmerait l'opinion publique voulant que les gouvernements ont une certaine capacité mystique de protéger constamment tous et chacun contre l'inflation et, par conséquent, ce serait confirmer le genre de syndrome d'attente qui existe. En deuxième lieu, poursuivre le système de pleine indexation en raison de l'indice des prix à la consommation fait supposer que ces programmes indexés, y compris le système fiscal, seront à l'abri des augmentations de prix sur lesquels le Canada n'a aucun contrôle.

L'exemple classique est l'augmentation des prix de l'énergie à l'extérieur du pays. Ceci représente un coût réel pour le Canada dans la mesure où nous importons du pétrole. Il n'y a aucune formule magique permettant au gouvernement de produire des ressources réelles pour nous protéger tous contre ce genre de phénomène. Dans la mesure où il y a indexation, je n'ai aucun doute que l'on puisse percevoir qu'il existe une telle capacité magique protégeant le pays contre toute perte réelle de revenu imposée de l'extérieur, mais cette formule n'existe pas.

Le même raisonnement pourrait s'appliquer aux dépréciations du cours du change, qui entraînent l'augmentation de l'indice des prix à la consommation. Les dépréciations de notre cours du change constituent une perte réelle de revenu pour le Canada. Nous ne pouvons acheter autant de produits étrangers. Encore une fois, ce n'est pas une situation qui entraîne

[Text]

One could extend the argument a little more uncomfortably to food. One can extend it to any item whose price rises because it is, in real terms, scarcer, harder to produce or more costly to produce. Those are the kinds of price increases we simply have to absorb. Their function is to re-direct resources in the economy and provoke people to adjust.

Once again, full CPI protection dulls all those effects and again creates the perception that there is some automatic capacity to protect us. Those are the arguments against full indexing systems.

Those who would support a full indexing system, as opposed to most of the industrial countries which have no indexing systems at all, would find ours radically more equitable than the régimes other countries have run, and I would agree with them.

The issue, I believe, is full indexing versus some modification system and not indexing versus no indexing. This continues to be a lively issue. I believe the arguments against a full indexing system have a good deal of validity.

Senator Leblanc: On the other hand, one of the objectives is to reduce the deficit of the country which is too large at the moment.

Dr. Stewart: Yes, sir.

Senator Leblanc: Borrowing costs are extremely high.

Dr. Stewart: Yes.

Senator Leblanc: We have to either reduce expenses or increase income taxes or do both at the same time. If we carry on indexing personal income taxes, perhaps we will have to revise the rate table.

Dr. Stewart: Yes, sir, that is an alternative. One can look at what the Americans have done which is to run no indexing system at all, but they have come along with a massive discreet change in the rates in order to have a roughly comparable effect.

Senator Benidickson: Downward, in their case.

Dr. Stewart: Yes.

The Chairman: Did you say it was roughly comparable to our indexing system?

Dr. Stewart: The effect of the American tax decreases will be to restore the relative weight of the U.S. personal income tax system against personal incomes in the U.S. to the position it was in vis-à-vis our system in 1979. It is more powerful than our annual indexing, but it covers, of course, somewhat less ground.

[Traduction]

automatiquement une plus-value des biens qui permet d'offrir aux Canadiens une protection contre la dépréciation.

On pourrait étendre davantage la portée de ce raisonnement aux produits alimentaires, mais ce serait embarrassant. On peut l'appliquer à tout produit dont le prix a été augmenté parce qu'en réalité il est plus risqué et plus difficile ainsi que plus coûteux de produire. Ce sont là les genres d'augmentation de prix qu'il nous faut tout simplement absorber. Leur tâche est de rediriger les ressources dans l'économie et d'amener la population à s'adapter.

De nouveau, une pleine protection contre l'augmentation de l'indice des prix à la consommation ralentit tous ces effets et de nouveau crée la perception qu'il existe une certaine capacité automatique de protection. Ce sont là les arguments contre les systèmes visant la pleine indexation.

Ceux qui appuient un système d'indexation complète, contrairement à la plupart des pays industrialisés, qui n'ont aucun système d'indexation, considéraient notre système fondamentalement beaucoup plus équitable que les régimes qu'ont adoptés d'autres pays, et je serais d'accord avec eux.

La discussion, à mon avis, porte sur l'indexation complète contre certains systèmes de modifications et non, l'indexation contre la non-indexation. Cette question continue d'être un sujet de discussion intense. Je suis d'avis que les raisons contre un système d'indexation complète sont certainement valables.

Le sénateur Leblanc: Par contre, un des objectifs est de réduire le déficit du pays qui est trop considérable dans le moment.

M. Stewart: Oui, Monsieur.

Le sénateur Leblanc: Les emprunts coûtent extrêmement cher.

M. Stewart: Oui.

Le sénateur Leblanc: Nous devons, soit réduire les dépenses, soit augmenter les impôts ou les deux en même temps. Si nous poursuivons une indexation de l'impôt sur le revenu personnel, peut-être devrions-nous reviser le tableau des taux.

M. Stewart: Oui, Monsieur, c'est une autre option. On peut voir ce qu'on fait les Américains, qui n'ont aucun système d'indexation, mais qui ont adopté des modifications judicieuses des taux, afin d'obtenir un effet à peu près semblable.

Le sénateur Benidickson: Avec une tendance à la baisse, dans leur cas.

M. Stewart: Oui.

Le président: Avez-vous dit que cette mesure était à peu près semblable à notre système d'indexation?

M. Stewart: Les réductions d'impôt aux États-Unis auront pour effet de rétablir le système d'impôt sur le revenu personnel aux États-Unis au point où il était, par rapport à notre système, en 1979. Cette mesure est plus puissante que notre indexation annuelle, mais sa portée est évidemment moins étendue.

[Text]

Senator Leblanc: Have you made a comparison between the effects of the American plan as it is now regarding personal income taxes, and our system?

Dr. Stewart: Yes.

Senator Leblanc: For instance, if someone is married, has two children, and earns around \$30,000 a year, will he pay less in the United States than he will in Canada at the current rate? I would ask you to take into consideration the reduction of American taxes.

Dr. Stewart: Our best comparisons continue, particularly if one includes the U.S. social security taxes which are massive and important constituents of their system. For any individual, barring a transitional individual who is entering one country or another, our personal income tax system continues to dominate the U.S. tax system, even with their tax cuts. It excludes only one category, and that is those who happen to have incomes of something between \$49,600 and \$49,800 when, under certain specific circumstances, the Americans have a slight advantage. Other than that one instance, we continue to be lower across the board.

However, that is not a popular belief. One has to take an overall view. We do not tax capital gains on personal house sales, so the systems differ considerably. You have to take all of these things into account including the fact that the net income of an individual over a lifetime is lower in Canada than it is in the United States per comparable income level.

Senator Leblanc: I suppose that when you make such a comparison, you have to take into account the fact that the United States does not have medicare and the fact that their system of pensions and benefits is not as sophisticated as ours.

Dr. Stewart: Yes, sir.

Senator Leblanc: We receive more benefits in Canada.

Dr. Stewart: Yes.

Senator Thériault: There seems to be a lot of emphasis on inflation psychology or the expectation of increased inflation. As I pointed out yesterday, I think the Atlantic provinces suffer most in times such as this.

Dr. Stewart: Yes, sir.

Senator Thériault: What, in your opinion, does a newspaper headline like this one do which states: "Inflation to get worse: Bouey"?

Dr. Stewart: Not a lot of good. As a matter of fact, I find that many of the headlines in the newspapers are not very helpful these days.

Senator Thériault: What is the end result of the decision that was made a year or 18 months ago to let the interest rate slow down based on the sale of treasury bills every week instead of setting the interest rate at 16 per cent for, say, 12 months?

[Traduction]

Le sénateur Leblanc: Avez-vous fait une comparaison entre les effets du programme américain d'impôt sur le revenu personnel et notre système?

M. Stewart: Oui.

Le sénateur Leblanc: Ainsi, une personne mariée avec deux enfants, qui gagne environ \$30,000 par année, paierait moins d'impôt aux États-Unis qu'au Canada au taux actuel? Je vous demande de tenir compte de la réduction des impôts américains.

M. Stewart: Les comparaisons continuent à notre avantage particulièrement si on inclut les impôts de sécurité sociale aux États-Unis qui sont massifs et constituent une composante importante de leur système. Pour toute personne, à l'exception de celles qui sont en transition dans un pays ou l'autre, notre système d'impôt sur le revenu continue à être supérieur au système fiscal des États-Unis, même avec leur réduction d'impôt. Il exclut seulement une catégorie, et c'est celle des personnes dont le revenu se situe entre \$49,600 et \$49,800, et, dans certains cas précis, les Américains ont un léger avantage. Dans tous les autres cas, notre impôt est inférieur.

Cependant ceci n'est pas la croyance populaire. Il faut adopter une vue d'ensemble. Les gains en capital ou ceux réalisés sur la vente d'une maison ne sont pas imposables, donc les systèmes diffèrent considérablement. Il faut tenir compte de toutes ces choses y compris le fait que le revenu net d'un Canadien, au cours de sa vie, est inférieur à celui d'un Américain.

Le sénateur Leblanc: Je suppose que lorsque vous faites cette comparaison, vous tenez compte du fait qu'il n'y a pas de régime d'assurance-maladie aux États-Unis que leur régime de pension et d'avantages sociaux n'est pas aussi généreux que le nôtre.

M. Stewart: Oui, monsieur.

Le sénateur Leblanc: Nous avons plus d'avantages sociaux au Canada.

M. Stewart: Oui.

Le sénateur Thériault: On semble insister beaucoup plus sur la psychologie de l'inflation ou de l'attente concernant l'augmentation de l'inflation. Comme je l'ai souligné hier, je suis d'avis que ce sont les provinces atlantiques qui souffrent le plus d'une telle situation.

M. Stewart: Oui, monsieur.

Le sénateur Thériault: Quel est, à votre avis, l'effet d'une manchette comme celle-là dans un journal: «Augmentation de l'inflation: Bouey»?

M. Stewart: Pas tellement bon. En fait, je pense qu'un grand nombre de manchettes dans les journaux ne nous aident pas beaucoup ces jours-ci.

Le sénateur Thériault: Quel est le résultat de la décision qui a été prise, il y a douze ou 18 mois, de laisser flotter le taux d'intérêt, sur la vente des obligations du Trésor chaque semaine, au lieu de fixer un taux d'intérêt à 16 p. 100, disons pour 12 mois?

[Text]

Dr. Stewart: That was not the previous system. This is really Governor Bouey's territory. Under the previous system the bank rate in Canada moved at the discretion of the Bank of Canada and it moved at discreet periods in response to what was happening to market interest rates. The bank rate was the rate at which the chartered banks could borrow from the bank.

Senator Thériault: But not weekly? It was not weekly?

Dr. Stewart: No, it was nothing like that. It was very discreet.

Now, when it was moved discreetly in that way, it did have a certain notice effect: It was a tool in the armoury of the bank—that is, when it went up, the bank could say, “those market interest rates that have just gone up, we do not really believe that they are coming down again, so we are moving the bank rate up to be equal with them”. This was an indication of the tightness, or to some degree, the intention of the Bank of Canada.

By making it automatically tied to treasury bills, it has lost some of its notice effect, but I have to say on the other hand that the poor Governor would have had to move the bank rate every week during the holocaust we have been through over the past year, and he would not have been able to do it discreetly at random intervals. It would not have stayed frozen for a year. It never did.

Senator Thériault: For a month?

Dr. Stewart: It had to bear some relationship always to market interest rates, though it moved with a lag.

Senator Thériault: What is the end result? Is it better this way?

Dr. Stewart: Yes, I think it is better this way. I think the tool, as it used to be, was not an important one for the Bank of Canada.

Senator Thériault: It was not an effective tool in order to combat inflation?

Dr. Stewart: I do not think so, senator.

Senator Smith: I should like to return for just a moment, if I may, to the arguments for and against the indexation and say that I thought I could follow all of them on the basis of some factual evidence except one, that was the rather conceptual one that indexation was likely to encourage the belief of people in general that inflation was always going to continue.

Dr. Stewart: Yes, senator.

Senator Smith: Is that just simply a judgment based on economic theory, or is it based on some factual evidence?

Dr. Stewart: There is no factual evidence. I am citing the arguments of those who would say that its behavioural effect is to contribute to a sense of unreality or a failure to see economic issues clearly to the degree that it creates the impression that there is some societal capacity to offer full inflation protection to a very wide range of individuals. That is a view. It is not a tested view, a scientific view or an economic view.

[Traduction]

M. Stewart: Ce n'était pas le système qui existait. Ceci en réalité relève du gouverneur Bouey. Aux termes du système précédent, le taux bancaire au Canada changeait à la discrétion de la Banque du Canada et au moment judicieux selon les taux d'intérêt du marché. Le taux bancaire était le taux selon lequel les banques à charte pouvaient emprunter de la banque.

Le sénateur Thériault: Mais non hebdomadairement? Ce n'était pas hebdomadairement?

M. Stewart: Non. C'était fait très discrètement.

De cette façon, il y avait un certain avertisseur: c'était un instrument de l'armoire de la banque—c'est-à-dire, lorsqu'il augmentait, la banque pouvait dire: «Les taux d'intérêt du marché viennent d'augmenter, nous ne croyons pas en réalité qu'ils diminueront de nouveau, donc nous augmentons le taux bancaire au même niveau». C'était une indication du resserrement, ou, dans une certaine mesure, de l'intention de la Banque du Canada.

En le reliant automatiquement aux obligations du Trésor, elle a perdu certains de ses effets avertisseurs, mais par contre, le pauvre Gouverneur était obligé de changer le taux bancaire chaque semaine au cours de l'holocauste que nous venons de traverser depuis un an, il n'aurait pas pu le faire judicieusement à des intervalles choisis au hasard. Le taux aurait été gelé pour un an. Il ne l'a pas été.

Le sénateur Thériault: Pendant un mois?

M. Stewart: Il fallait qu'il soit conforme aux taux d'intérêt du marché, même s'il l'était avec un retard.

Le sénateur Thériault: Quel a été le résultat final? Est-ce mieux ainsi?

M. Stewart: Oui, à mon avis c'est mieux ainsi. Je crois que l'instrument, tel qu'il était auparavant, n'était pas important pour la Banque du Canada.

Le sénateur Thériault: Ce n'était pas un instrument efficace pour combattre l'inflation?

M. Stewart: Je ne crois pas, sénateur.

Le sénateur Smith: J'aimerais revenir, pour un moment, si vous me le permettez, aux arguments pour et contre l'indexation et vous dire que je pouvais très bien suivre la ligne de pensée face à certaines preuves concrètes à l'exception d'une, il s'agissait d'un aspect plutôt conceptuel, c'est-à-dire qu'il était probable que l'indexation encourageait les gens à croire, d'une façon générale, que l'inflation continuerait toujours.

M. Stewart: Oui, sénateur.

Le sénateur Smith: Est-ce simplement un jugement fondé sur une théorie économique ou sur des preuves concrètes?

M. Stewart: Il n'y a aucune preuve concrète. Je cite des arguments de ceux qui diraient que son effet sur le comportement contribue à donner un sens irréaliste ou à ne pas voir clairement les questions économiques dans la mesure où cela crée l'impression qu'il existe une certaine capacité sociale offrant une protection entière contre l'inflation à une grande variété de personnes. C'est un point de vue. Il n'a pas été vérifié, et n'est ni scientifique ni économique.

[Text]

The Chairman: Are there any further questions?

Since there are no further questions, I would like on your behalf, honourable senators, to thank the deputy minister for attending today. I think that through his intellectual prowess, he followed a very fine line and covered the ground without interfering with ministerial authority. I was very much impressed.

Thank you very much.

Dr. Stewart: Thank you, Mr. Chairman.

The committee adjourned.

[Traduction]

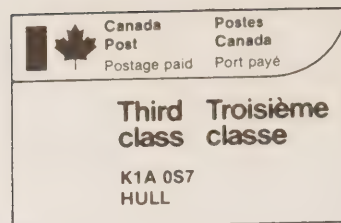
Le président: Y a-t-il d'autres questions?

Dans ce cas, je tiens à remercier en votre nom, honorables sénateurs, le sous-ministre d'avoir comparu aujourd'hui. Je crois, grâce à ses prouesses intellectuelles, qu'il a suivi une très bonne ligne de pensée et qu'il a traité du sujet dans toute son étendue sans qu'il y ait eu interférence avec l'autorité ministérielle. J'ai été très intéressé.

Je vous remercie.

M. Stewart: Merci, monsieur le président.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESS—TÉMOIN

Dr. I. A. Stewart, Deputy Minister, department of Finance.

M. I. A. Stewart, sous-ministre, ministère des Finances.



First Session
Thirty-second Parliament, 1980-81

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

National Finance

Chairman:

The Honourable DOUGLAS D. EVERETT

Thursday, May 28, 1981

Issue No. 37

Fourth and final proceedings on:

The Examination of the Main Estimates
laid before Parliament for the fiscal
year ending March 31, 1982

REPORT OF THE COMMITTEE

WITNESSES:

(See back cover)

Première session,
trente-deuxième législature, 1980-1981

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Finances nationales

Président:

L'honorable DOUGLAS D. EVERETT

Le jeudi 28 mai 1981

Fascicule n° 37

Quatrième et dernier fascicule concernant:

L'étude du Budget des dépenses déposé
au Parlement pour l'année financière
se terminant le 31 mars 1982

RAPPORT DU COMITÉ

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable D. D. Everett, *Chairman*

The Honourable F. Leblanc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	Murray
Benidickson	*Perrault
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Grosart	Thériault
Hicks	

**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable D. D. Everett

Vice-président: L'honorable F. Leblanc

et

Les honorables sénateurs:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	Murray
Benidickson	*Perrault
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Grosart	Thériault
Hicks	

**Membres d'office*

(Quorum 5)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Monday, March 2, 1981:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Perrault, P.C.:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures proposed by the Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending 31st March, 1982.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du lundi 2 mars 1981:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Perrault, C.P.,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1982, et à faire rapport à ce sujet.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Robert Fortier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MAY 28, 1981
(39)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:30 a.m. to consider the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1982.

Present: The Honourable Senators Everett (Chairman), Austin, Balfour, Benidickson, Doody, Godfrey, Grosart, Hicks, Leblanc, Lewis, Manning. (11)

Present but not of the Committee: The Honourable Senator Flynn.

In Attendance: Mr. Peter Sagar and Ms. Wendy McBride from the Parliamentary Centre.

The following witnesses from the Treasury Board were heard:

The Honourable D. J. Johnston, President;
Mr. J. L. Manion, Secretary;
Mr. L. J. O'Toole, Assistant Secretary, Program Branch;

Mr. E. R. Stimpson, Director General, Budget Co-ordination Group.

The Main Estimates were approved and the Chairman was instructed to report accordingly to the Senate.

At 11:05 a.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

Le greffier du Comité

J. H. M. Cocks

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 28 MAI 1981
(39)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le budget des dépenses déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1982.

Présents: Les honorables sénateurs Everett (président), Austin, Balfour, Benidickson, Doody, Godfrey, Grosart, Hicks, Leblanc, Lewis, Manning. (11)

Présent, mais ne faisant pas partie du Comité: L'honorable sénateur Flynn.

Aussi présents: M. Peter Sagar et M^{me} Wendy McBride du Centre parlementaire.

Les témoins suivants du Conseil du Trésor sont entendus:

L'honorable D. J. Johnston, président;
M. J. L. Manion, secrétaire;
M. L. J. O'Toole, secrétaire adjoint, Direction des programmes;
M. E. R. Stimpson, directeur général, Budget du Groupe de coordination.

Le budget des dépenses est approuvé, et le président est prié d'en faire rapport au Sénat.

A 11 h 05, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

REPORT OF THE COMMITTEE

June 10, 1981

The Standing Senate Committee on National Finance to which the estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1982, were referred has in obedience to the order of reference of Monday, March 2, 1981, examined the said estimates, and reports as follows:

The Committee was authorized by the Senate, as recorded in the Minutes of Proceedings of the Senate of March 2, 1981, "to examine and report upon the expenditures proposed by the estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1982".

The Committee made a general examination of the estimates as tabled, and heard evidence from the following witnesses:

Treasury Board

The Honourable D. J. Johnston, President

Mr. J. L. Manion, Secretary

Mr. L. J. O'Toole, Assistant Secretary, Program Branch

M. E. R. Stimpson, Director General, Budget Co-ordination Group

Department of Finance

Dr. I. A. Stewart, Deputy Minister

Bank of Canada

Mr. G. K. Bouey, Governor

Economic Council of Canada

Dr. D. W. Slater, Chairman

Dr. P. M. Cornell, Senior Policy Advisor

Dr. R. S. Preston, Director, Economic Performance and Outlook Group

THE ECONOMIC ENVIRONMENT

As an integral part of our examination of the main estimates, we have again considered the economic environment in which the expenditures will be made. In its report to this House on the main estimates for 1980-81, this Committee expressed its concern regarding a number of factors and problems. We were then concerned with the unsettled energy situation, accelerating rates of inflation, continuing government deficits, and feeble productivity performance. Disappointingly, we must report that little has occurred which would cause us to alter significantly our concerns of last year. Productivity has remained moribund. The energy situation is as yet unsettled. And inflation has accelerated, as yet unhindered by record high interest rates.

It is not our intention in this report to detail all aspects of the medium term future which we discussed with our witnesses. The proceedings are of course available to anyone so interested. However, one topic so dominated our discussions that we believe it merits inclusion in our report. The topic is inflation.

RAPPORT DU COMITÉ

Le 10 juin 1981

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales, qui a été saisi du Budget des dépenses déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1982, a étudié ce Budget, conformément à son ordre de renvoi du lundi 2 mars 1981, et en fait le rapport suivant:

Le Sénat, comme en témoignent ses Procès-verbaux du 2 mars 1981, a autorisé le Comité «à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1982».

Le Comité a fait une étude générale du Budget des dépenses déposé, et il a entendu les témoins suivants:

Du Conseil du trésor:

L'honorable D. J. Johnston, président

M. J. L. Manion, secrétaire

M. L. J. O'Toole, secrétaire adjoint, Direction des programmes

M. E. R. Stimpson, directeur général, Groupe de coordination du budget

Du ministère des Finances:

M. I. A. Stewart, sous-ministre

De la Banque du Canada:

M. G. K. Bouey, gouverneur

Du Conseil économique du Canada:

M. D. W. Slater, président

M. P. M. Cornell, conseiller général

M. R. S. Preston, directeur, Équipe de la performance et des perspectives

LA CONJONCTURE

En tant que partie intégrante de notre étude du Budget principal des dépenses, nous avons encore une fois examiné le milieu économique dans lequel ces dépenses seront effectuées. Dans son rapport sur le Budget principal de 1980-1981 présenté au Sénat, le Comité avait exprimé ses préoccupations quant à un certain nombre de facteurs et de problèmes. Nous nous inquiétions alors de la situation de l'énergie, qui était en suspens, de la montée de l'inflation, des déficits constants du gouvernement et de la faiblesse de la productivité. A notre grand regret, presque rien ne s'est produit qui nous porte à modifier sensiblement notre point de vue de l'année dernière. La productivité est restée médiocre. La situation de l'énergie n'est pas encore réglée. L'inflation s'est aggravée et n'a pas encore été freinée par les taux d'intérêt qui ont atteint des sommets record.

Nous n'avons pas l'intention de revenir dans le présent rapport sur tous les aspects des perspectives à moyen terme dont nous avons discuté avec nos témoins. Quiconque s'intéresse à ces délibérations pourra en consulter le compte rendu. Mais une question, celle de l'inflation a dominé nos discussions et mérite d'être abordée ici.

All of our witnesses stressed the importance of bringing inflation under control, not just as an end in itself but, they argued, because the control of inflation will establish the groundwork for a stronger, more equitable, and manageable economy in the future. In Mr. Bouey's words, "failure to face up to the problem of inflation will compound an economic problem, and increase the economic pain involved in resolving them."

A. Sources of Inflation

The difficulties we face in controlling our present inflation, according to the witnesses, are numerous. While inflation has been symbolized by some as a serpentine spiral, their testimony suggested that a multi-headed hydra might be a more apt symbol in present circumstances.

Demand

According to the Economic Council's analysis, based on medium term considerations the economy is not operating at or even near its potential level, and shortages of certain key materials such as concrete and steel do not seem imminent. However, both Mr. Bouey and Dr. Stewart argued that demand conditions in the Canadian economy are contributing to current inflation.

Dr. Stewart pointed to the strong economic growth in the third and fourth quarters of last year and in the first quarter of this year as evidence of the high level of demand in the economy. The growth, he suggested, was due to the sizeable merchandise trade balance of late last year, and he highlighted extremely tight markets in western Canada. This western Canada situation was described as, in part, due to the fact that the present Canadian exchange rate may be inappropriately low compared to the western Canada competitive position. Dr. Stewart also claimed that the resulting high price and wage increases which have their origin in western Canada are being translated into inflationary price and wage demands in the rest of the country. This, he suggested, reflects defects in the structure of Canadian markets, compared to the operation of standard classical economic models.

Mr. Bouey also suggested that strong demand conditions, especially in western Canada, were contributing to inflation. He noted Canada's world leading employment growth record over the past decade and continuing tight labour markets, especially for skilled workers.

Productivity

All three witnesses agreed that the weak productivity performance of the post-OPEC period may have also contributed to inflation. They pointed out that improved productivity growth could ease inflationary pressures in two ways; first it could directly reduce the actual costs of production, and second it could increase the available supply of goods and services thus reducing demand pressures. While the causes of the past weak productivity growth remain somewhat of a mystery to economists, Mr. Bouey did suggest that the energy price shocks of the past decade may have effectively rendered some portion of the capital stock obsolete for efficient produc-

Tous nos témoins ont souligné la nécessité de maîtriser l'inflation, non pas seulement comme une fin à poursuivre en soi mais aussi, ont-ils soutenu, parce que cela jettera les bases d'une économie plus forte, plus équitable et plus facile à gérer à l'avenir. Pour reprendre les termes de M. Bouey, l'incapacité de faire face aux problèmes de l'inflation ajoutera aux problèmes économiques et alourdira le tribut à payer pour les résoudre.

A. Sources de l'inflation

D'après les témoins, les difficultés auxquelles nous nous heurtons dans la lutte contre l'inflation, à l'heure actuelle, sont nombreuses et l'inflation, qu'on a déjà symbolisée par l'image de la spirale devrait plutôt, dans les circonstances, être comparée à une hydre.

Demande

D'après l'analyse du Conseil économique, fondée sur des considérations à moyen terme, l'économie est loin de fonctionner à plein rendement et les pénuries de certains produits essentiels, comme le béton et l'acier ne semblent pas imminentes. Toutefois, MM. Bouey et Stewart ont allégué que la situation de la demande, dans l'économie canadienne, contribue à l'inflation actuelle.

M. Stewart a fait valoir la forte croissance économique des troisième et quatrième de l'an dernier et du premier trimestre de cette année comme preuve du niveau élevé de la demande dans l'économie. Il a laissé entendre que cette croissance s'expliquait par l'importante balance commerciale de la fin de l'an dernier au chapitre des marchandises, et il a mis en relief les marchés extrêmement serrés de l'Ouest du Canada. La situation de l'ouest a été partiellement attribuée au fait que le taux de change canadien actuel serait trop faible, compte tenu de la position concurrentielle de cette région. M. Stewart a également soutenu que les fortes augmentations de prix et de salaire qui trouvent leur origine dans l'Ouest se traduisent dans le reste du pays par des demandes de prix et de salaires inflationnistes. Selon lui, cette situation est le reflet des faiblesses d'ordre structurel des marchés canadiens, par rapport au fonctionnement de modèles économiques classiques.

M. Bouey a également affirmé que la forte demande, notamment dans l'Ouest, contribue à alimenter l'inflation. Il a signalé le premier rang occupé par le Canada dans la dernière décennie relativement à la croissance de l'emploi, et le resserrement du marché du travail, notamment en ce qui a trait aux travailleurs qualifiés.

Productivité

Les trois témoins ont tous reconnu que la faiblesse de la productivité enregistrée après la crise déclenchée par l'OPEP peut aussi avoir contribué à l'inflation. Ils ont signalé qu'une meilleure augmentation de la productivité pourrait atténuer les tensions inflationnistes de deux façons; premièrement, cela pourrait réduire directement les coûts réels de production deuxièmement, cela pourrait augmenter les biens et les services existants, ce qui atténuerait les pressions de la demande. Alors que les causes de la faible croissance de la productivité enregistrée par le passé demeurent quelque peu mystérieuses pour les économistes, M. Bouey a avancé que les augmentations bruta-

tion. Dr. Slater pointed out that while the economy has invested heavily over the past decade, much of the investment went into large scale projects with long term payoffs, and into environmental improvement efforts with little impact on measured rates of productivity. He emphasized that the economy still faces "an investment decade of unprecedented proportions" and thus it is imperative that Canadian savings rates not be diminished, and that government usage of savings should be curtailed.

Expectations

The witnesses were also unanimous in pointing to entrenched expectations as contributing to current levels of inflation. Mr. Bouey suggested that only through a prolonged period of lower inflation could these expectations be reduced. In his words, "It took 15 or 20 years to build them (*expectations*) up, and it is going to take a while to get them turned around." Dr. Stewart suggested that these expectations were now part of the structure of the economy, "there is no quick and easy remedy."

Energy Prices

Aside from their possible impacts on productivity, the energy price increases were suggested to have contributed directly to inflation. In particular, in late 1978 and early 1979, the international oil price soared 150%. This engendered inflationary pressures throughout the western world according to Dr. Stewart. In Canada, this has meant that the economy has had to absorb even larger and more rapid energy and import price increases.

Monetary Policy

Despite the Bank of Canada's avowed efforts to combat inflation, it may be that monetary policy is not itself entirely blameless for the current inflationary dilemma. The Governor of the Bank told the Committee that the decision to allow Canadian exchange rates to decline over the last 4-5 years vis-à-vis the U.S. dollar has contributed to inflation by way of demand pressures from export markets, and through increased prices of imported goods. The Governor admitted that last year's decision to allow Canadian interest rates to decline in line with U.S. rates may have been "a mistake". "The Monetary policy probably should have been tougher right through last year". With regard to the policy of the Bank over the past few years, Mr. Bouey said that the Bank's targeted reductions in the money supply may have been "too gradual": "We have met our money supply targets every year, which is a bit of an embarrassment when you consider that things did not work out."

B. Policy Prescriptions

The witnesses showed remarkable unity in their suggestions of policies which might be deployed to reduce inflation. In particular, all three favoured a gradualist approach. Speaking

les du prix de l'énergie, au cours de la dernière décennie, ont peut-être entraîné la désuétude d'une certaine partie des moyens de production. M. Slater a fait remarquer que même si l'économie a connu des investissements considérables ces dix dernières années, ce fut en majeure partie dans des projets de grande envergure dont le rendement est à long terme et dans des projets d'amélioration de l'environnement dont les répercussions du point de vue de la productivité sont à peu près imperceptibles. Il a déclaré que l'économie de la prochaine décennie allait être marquée par des investissements sans précédent et qu'il était, en conséquence, impératif de ne pas réduire le taux d'épargne canadien et de limiter l'utilisation que le gouvernement fait de cette épargne.

Attentes

Les témoins s'entendaient à l'unanimité pour dire que des attentes bien ancrées avaient aussi contribué au taux actuel d'inflation. Selon M. Bouey, la seule solution, devant cette surenchère inflationniste, est une période prolongée d'inflation plus faible. Pour reprendre ses propos, il a fallu 15 ou 20 ans pour créer ces attentes, et il faudra du temps pour les faire disparaître. M. Stewart estime qu'elles font maintenant partie de la structure de l'économie et qu'il n'y a aucune solution rapide et facile.

Prix de l'énergie

Outre leur incidence possible sur la productivité, les hausses du prix de l'énergie auraient contribué directement à l'inflation. En particulier, à la fin de 1978 et au début de 1979, le prix mondial du pétrole a augmenté de 150%. Selon M. Stewart, cette hausse a exercé des pressions inflationnistes dans tout le monde occidental. L'économie canadienne, pour sa part, a du absorber des augmentations plus fortes et plus rapides des prix de l'énergie des importations.

Politique monétaire

Malgré les efforts avoués de la Banque du Canada pour lutter contre l'inflation, il se pourrait que la politique monétaire ne soit pas entièrement étrangère aux problèmes actuels d'inflation. Le gouverneur de la Banque a déclaré au Comité que la décision de laisser le taux de change canadien baisser ces quatre ou cinq dernières années par rapport au dollar américain a contribué à l'inflation à cause des pressions exercées par la demande des marchés d'exportation et de l'augmentation des prix des importations. Le gouverneur a avoué que la décision prise l'an dernier de laisser fléchir les taux d'intérêt canadiens pour suivre les taux américains a peut-être été une erreur. La politique monétaire aurait dû probablement être très ferme jusqu'à la fin de l'an dernier. En ce qui concerne la politique adoptée par la Banque au cours des dernières années, M. Bouey a déclaré que les réductions prévues de la masse monétaire ont peut-être été trop progressives; il a ajouté que les objectifs avaient été atteints chaque année, ce qui est quelque peu embarrassant quand on considère que les résultats ne sont pas ce qu'ils devraient être.

B. Recommandations en matière de politique

Les témoins ont été remarquablement unanimes dans leurs propositions visant à juguler l'inflation. En particulier, tous trois ont préconisé une démarche progressive. M. Slater a

for the Economic Council, Dr. Slater stated: "we believe that a balanced approach and a balanced policy, with monetary restraint and fiscal restraint and some other policies would be the appropriate way to go at it". Mr. Bouey suggested that fiscal and "a host of more specific policies affecting the way that individuals, businesses, trade unions and others operate in the market place" might be used in conjunction with an appropriate monetary policy to influence inflation. And Dr. Stewart, in more general terms suggested the need "to use every instrument of the traditional kind available to us—monetary policy, fiscal policy, et cetera" to "get out of this mess with the least cost in the real loss of income and jobs possible, consistent with the gradual elimination of inflation."

The Fiscal Attack

The budget of last October projected a budget deficit of some \$10.3 billion dollars. The witnesses suggested that a reduced deficit might contribute to the fight against inflation. First, as excess demand in the economy appears to be creating inflationary price pressures, a reduced deficit would lower demand and thus ease inflationary pressures. Dr. Stewart for example, pointed to the boom conditions in western Canada and in certain export sectors which translate into inflation in other sectors. Fiscal policies which reduce demand in these sectors, either through expenditures cuts or tax increases, might help. Our witnesses stressed that appropriately applied fiscal policies might be more equitable, and specific than monetary policies in the anti-inflationary battle, and this in itself may represent an important policy consideration.

With regard to federal spending, Dr. Stewart restated the government's policy that expenditure growth should be restrained to the rate of growth of G.N.P. or less. This policy, he noted, has resulted in a reduction of new program spending to roughly 1½% of the previous year's total expenditures. However, significant expenditure cuts, we were told, may be very difficult. According to Dr. Stewart, when increased public debt charges and energy costs are taken in consideration, "there may be virtually no room for net new programs." Mr. Johnston estimated public debt charges for 1981-82 to be \$12.3 billion, increasing to \$16.2 billion in 1983-84. He indicated that efforts will be made to reduce expenditures through re-negotiation of the fiscal arrangements with the provincial governments. However, Dr. Slater suggested that the deficit would not be affected significantly on the expenditure side: "I think much of the action lies on the tax front rather than on the expenditure-cutting front. The biggest block of government expenditure goes on health, education, welfare and those types of things."

Despite this, Dr. Stewart claimed, perhaps optimistically: "There is no automatic tendency for the deficit to continue to widen. On the contrary, the automatic tendency is for the

déclaré que, selon le Conseil économique, il faut retenir une démarche et une politique équilibrées, comprenant des restrictions d'ordre monétaire et financière, ainsi que d'autres politiques. Pour M. Bouey, on pourrait faire appel à une politique financière et à toutes sortes d'autres politiques plus précises influant sur le comportement des particuliers, des entreprises et des syndicats sur le marché en même temps qu'à une politique monétaire adéquate pour remédier à l'inflation. En des termes plus généraux, M. Stewart a parlé de la nécessité d'utiliser tous les moyens traditionnels à notre disposition, c'est-à-dire la politique monétaire, la politique financière, etc., pour sortir de cette situation déplorable et éliminer graduellement l'inflation tout en essayant de minimiser les coûts en termes de perte réelle de revenu et d'emplois.

La riposte fiscale

Le budget présenté en octobre dernier prévoyait un déficit budgétaire de l'ordre de \$10,3 milliards. Selon les témoins que nous avons entendus, un déficit moins imposant contribuerait sans doute à faire baisser l'inflation. Comme l'augmentation des prix semble être imputable à une demande trop forte, un déficit plus raisonnable atténuerait sans doute les pressions inflationnistes en faisant diminuer la demande. M. Stewart, par exemple, a souligné que l'essor que connaissent actuellement l'Ouest du Canada et certains secteurs d'exportation se traduit, dans d'autres secteurs, par une relance de l'inflation. Des politiques fiscales destinées à faire baisser la demande dans ces secteurs, soit par une réduction des dépenses, soit par une augmentation des impôts, aideraient sans doute à combattre l'inflation. Nos témoins ont signalé que des mesures fiscales bien appliquées seraient sans doute plus équitables et plus efficaces à cet égard que des politiques monétaires. Cette décision constitue sans doute en elle-même un choix important dans l'orientation générale.

Quant aux dépenses fédérales, M. Stewart a réaffirmé l'objectif que s'est fixé le gouvernement de limiter, à tout le moins, la croissance des dépenses au taux de croissance du PNB. Comme il l'a souligné, cette politique a entraîné une réduction des dépenses engagées au titre des nouveaux programmes, dépenses qui ne représentent d'ailleurs que 1½% des dépenses totales de l'année précédente. Certains témoins ont toutefois fait remarquer qu'il sera peut-être fort difficile de réduire sensiblement les dépenses. Selon M. Stewart, compte tenu du coût plus important du service de la dette et de la hausse du prix de l'énergie, "il sera sans doute presque impossible de créer de nouveaux programmes." M. Johnston prévoit que le service de la dette absorbera \$12,3 milliards en 1981-1982 et \$16,2 milliards en 1983-1984. Le gouvernement fédéral s'efforcera de réduire ses dépenses lors du renouvellement des accords fiscaux conclus avec les provinces. Toutefois, M. Slater n'estime pas que le gouvernement pourra influencer grandement sur le déficit en réduisant les dépenses: "Je crois, a-t-il déclaré, que l'imposition de mesures fiscales contribuerait sans doute davantage qu'une réduction des dépenses à combattre l'inflation. La plus grande part des dépenses du gouvernement est engagée dans le domaine de la santé, de l'enseignement et de l'aide sociale".

Néanmoins, M. Stewart, faisant sans doute preuve d'optimisme, a affirmé «que rien ne permet de croire que le déficit continuera de s'accroître. Au contraire, le déficit devrait se

deficit to remain roughly constant in absolute dollar terms and to decline as a percentage of G.N.P. as G.N.P. rises." In discussing possible means of increasing tax revenues, Dr. Stewart suggested that partial rather than complete de-indexation of the personal tax system might be considered: "The issue, I believe, is full indexing versus some modification system and not indexing versus no indexing. This continues to be a lively issue. I believe the arguments against a full indexing system have a good deal of validity."

The Monetary Attack

Dr. Stewart agreed with Mr. Bouey and Dr. Slater that monetary policy alone could, or should not be relied upon to combat inflation, particularly as the impact is uneven across society. He suggested that "too much reliance seems to be being placed on monetary policy" at present. He also pointed to an apparent flaw in controlling inflation by controlling the money supply in reference to "the inventiveness of credit institutions to increase the velocity of money." In light of this inventiveness, it may be necessary for the Bank of Canada's monetary target program to extend beyond M1 to include other levels of monetary aggregates. However despite the inequities and apparent lack of success to date, all witnesses did support continued monetary restraint of a gradual nature. Mr. Bouey affirmed his position this way:

... you always have to look at this in terms of, "What are the alternatives?" If the results are not as good as one would like to see, what should we do: Give up, or print a lot more money? Are those alternatives going to help the situation any? I suggest we have to press on until we lick this thing... When I say, "press on", I mean continue to control the money supply and interest rates will have to be whatever is necessary.

Controls

Dr. Stewart very succinctly summarized his views on the psychological aspect of any attack on inflation: "We are living in a climate in which people are not willing to restrain themselves unless they are assured that everyone else is restrained." All the witnesses supported the idea that a strong anti-inflationary stance on the part of the government was necessary at least to hold expectations in line. Dr. Stewart, in line with the comment above argued that the weapons used to combat inflation directly must not only be equitable, but must also appear to be equitable. He suggested that in principle, the Minister of Finance has rejected controls as a "frightful political interference". However, the Minister, in a speech given recently in Quebec City, indicated that he is continuing to search for a TIP (tax based incomes policy) that would be equitable, fair, effective and administratively possible. This Committee urged in 1971 that no substantial or long-term reliance should be placed on an incomes control policy. Governor Bouey apparently agrees: "Controls can sometimes be

maintenir à peu près au niveau en dollars absolus et diminuer en tant que pourcentage du PNB à mesure que celui-ci augmente». Au sujet des moyens permettant d'augmenter les recettes fiscales, M. Stewart a affirmé qu'on pourrait étudier la possibilité de désindexer partiellement les impôts sur le revenu des particuliers. "Le choix qui s'offre à nous, si je comprends bien, est soit d'indexer complètement l'impôt sur le revenu, soit de modifier quelque peu le système et non d'abandonner complètement l'indexation. C'est une question toujours fort controversée. Il faut toutefois admettre que ceux qui s'opposent à une indexation complète ont sans doute de solides arguments."

La riposte monétaire

M. Stewart a convenu avec MM. Bouey et Slater que le gouvernement ne devrait pas miser uniquement sur la politique monétaire pour combattre l'inflation étant donné surtout que son incidence n'est pas uniforme. Selon ses propres termes, «on semble trop compter, à l'heure actuelle, sur la politique monétaire». Il a aussi relevé une lacune apparente dans les mesures de maîtrise de l'inflation fondées sur le contrôle de la masse monétaire quand il a fait allusion à «l'ingéniosité avec laquelle les établissements de crédit ont réussi à faire augmenter la vitesse de circulation de la monnaie». Compte tenu de ce facteur, il peut être nécessaire pour la Banque du Canada d'élargir la portée de son programme monétaire afin qu'il s'applique non seulement à la M1 mais aussi aux autres niveaux d'agrégats monétaires. Tous les témoins ont dit appuyer le maintien de contraintes monétaires progressives, en dépit de leurs aspects inéquitables et de l'échec apparent enregistré jusqu'à maintenant. M. Bouey a exprimé sa position dans les termes suivants:

... il faut toujours se demander quel choix s'offre à nous. Si nous n'obtenons pas les résultats escomptés, que pouvons-nous faire? Abandonner la partie ou imprimer davantage d'argent? Comment peut-on améliorer la situation? Je crois qu'il nous faut persévérer, c'est-à-dire continuer de contrôler la masse monétaire et se résigner aux taux d'intérêts élevés qui s'imposeront.

Contrôles

M. Stewart a résumé très succinctement sa position au sujet de l'aspect psychologique de toute riposte contre l'inflation: «Le climat social est tel, aujourd'hui, que personne ne veut se priver de quoi que ce soit s'il n'est pas convaincu que tout le monde fait de même». Tous les témoins se sont accordés pour dire que le gouvernement devait adopter des mesures anti-inflationnistes énergiques pour, à tout le moins, contenir les attentes actuelles. Dans la même optique, M. Stewart a soutenu que les armes utilisées pour combattre directement l'inflation doivent non seulement être équitables, mais aussi le paraître. Il a laissé entendre qu'en principe, le ministre des Finances a rejeté l'idée d'imposer les contrôles qu'il considère comme une «ingérence politique effroyable». Toutefois, le ministre, dans un discours qu'il prononçait récemment à Québec, a signalé qu'il continue de chercher une politique des revenus qui agisse par le biais de l'impôt, formule qui serait équitable, juste, efficace et applicable sur le plan administratif. Le Comité avait insisté en 1971 pour dire qu'il ne fallait pas

useful in circumstances where events have got out of hand but they are not a substitute for sound financial policies."

Energy Agreement

Our witnesses all stressed the value to the economy, and to the value of the Canadian dollar, of obtaining an energy accord in Canada. (Dr. Slater pointed out that an examination by the Economic Council of Canada of the National Energy Program showed that the impact on the economy would result in the short term in a period of slower growth. He also noted with respect to the conservation of oil that "... even if we take a fairly optimistic view of the effect that higher energy prices will have on the use of energy, it will take a very large accomplishment indeed by the supplementary programs of encouraging conversions and other things like that, to produce the (reduced oil usage) results of the National Energy Program".) Dr. Slater believes that: "There have been some lost opportunities as a result of the continued indecision over energy policy. Nevertheless the main effect has been to delay improvement in economic performance to later in the decade and early in the 1990s". Dr. Stewart reviewed the impact of increased energy costs over a short term, on other Western economies; the overall impression is that their inflation rate did not increase noticeably faster than Canada's did under an energy cost subsidy policy. Whether or not the increase in energy costs, resulting from an agreement between Canada and Alberta will result in a short-term or long-term shock to the economy, the witnesses felt that the level of stability and confidence in the economy will rise with the establishment of an oil price and revenue accord.

Supply Side

In the United States, so-called supply side nostrums are being touted as *short term* cures for the entire economy. However, the testimony of our witnesses emphasized the *medium term* need for improved efforts to make markets work more efficiently, and effectively. Mr. Bouey stated his position most concisely and directly: "I think the broad public interest lies in taking a sceptical view of the value of restraints on the functioning of markets and on the rate of supply of particular goods and services." Government regulations are clearly part of the system of constraints on efficient markets, and in this regard, Mr. Johnston indicated that the government is anticipating the final report of the Economic Council of Canada on regulatory reform. This report will be released in June.

In respect to investment, Dr. Slater stated that: "All the evidence now at hand leads me to believe that Canada faces an investment decade of unprecedented size." Energy, capital accumulation and innovation will require greatly increased levels of investment. Therefore, he argues that more emphasis should be put on decreasing deficits and increasing Canadian savings and investment. "We cannot both expand our consumption rapidly and expand the investment rapidly." This

voir une solution réelle à long terme dans une politique de contrôle des revenus. Il semble que le gouverneur Bouey soit d'accord: «Parfois, les contrôles peuvent être utiles lorsque les événements vous dépassent, mais ils ne remplacent en rien une politique financière solide».

Accord sur l'énergie

Nos témoins ont tous insisté sur l'importance que représente pour l'économie, et pour le dollar canadien, la signature d'un accord sur l'énergie. M. Slater a signalé que l'étude que le Conseil économique du Canada a faite du Programme énergétique national démontre que la signature d'un accord se traduirait à court terme sur le plan économique par une période de croissance ralentie. Il a aussi noté, au sujet des économies de pétrole que «... même avec des vues assez optimistes sur les effets que des prix plus élevés pourraient avoir sur l'utilisation de l'énergie, il faudra que les programmes supplémentaires favorisant la conversion et d'autres mesures du même genre aient de profondes répercussions pour produire les résultats (réduction de la consommation de pétrole) escomptés dans le Programme énergétique national». M. Slater estime que «la politique énergétique, qui a entraîné une indécision constante, nous a fait perdre beaucoup de possibilités. Néanmoins, la conséquence première a été de reporter l'amélioration de l'économie à plus tard, au cours de la décennie et au début des années 1990». M. Stewart a évoqué les conséquences de l'accroissement des prix de l'énergie à court terme dans d'autres économies occidentales; l'impression d'ensemble qu'il en dégage, c'est que leur taux d'inflation n'a pas augmenté sensiblement plus vite qu'au Canada, où l'énergie est subventionnée. Que l'augmentation des coûts énergétiques, à la suite d'une entente entre le Canada et l'Alberta, produise ou non un choc à court ou à long terme pour l'économie, les témoins ont estimé que le niveau de stabilité et de confiance dans l'économie sera relevé par la signature d'un accord sur le prix du pétrole et le partage des recettes.

L'offre

Aux États-Unis, on voit une panacée dans les mesures agissant sur l'offre pour régler tous les problèmes de l'économie à court terme. Toutefois, nos témoins ont insisté sur la nécessité, à *moyen terme*, de déployer davantage d'efforts pour atteindre un plus grande efficacité et plus grande efficience sur les marchés. M. Bouey a énoncé sa position de façon précise et directe: Je crois qu'au nom de l'intérêt public, il faut considérer avec scepticisme les contraintes imposées dans le fonctionnement des marchés et sur l'offre de certains biens et services». Les règlements des pouvoirs publics sont, de toute évidence, un élément du système de contraintes qui s'applique sur des marchés efficients et, à cet égard, M. Johnston a indiqué que le gouvernement attend le rapport final du Conseil économique du Canada sur la réforme réglementaire qui paraîtra en juin.

En ce qui a trait aux investissements, M. Slater a signalé que tout semblait indiquer que le Canada était au seuil d'une décennie d'investissements sans précédent. L'énergie, l'accumulation du capital et l'innovation vont exiger des investissements très considérables. Par conséquent, il soutient qu'il faut mettre davantage l'accent sur la diminution des déficits et l'accroissement de l'épargne des investissements des Canadiens. «Nous ne pouvons pas à la fois augmenter rapidement

investment may be crucial to increasing Canadian productivity, and meeting Canada's energy challenges and opportunities. More specifically, Dr. Slater recommended:

There is a lot to be said for us to look at our business taxation to see if we could not have a less gimmicky kind of arrangement, something that would be a better encouragement to investment, which... is a significant factor in improving our growth in the medium term.

TAX EXPENDITURES

Honourable Senators should be aware that under the new expenditure management system, tax expenditures, which do not appear in the Main Estimates, are accounted for as expenditures within the envelopes. Policy committees may make the choice between funding programs in the normal fashion or allowing delivery under the tax system; however, the total expenditure limits, including tax and cash expenditures, on the envelopes will still apply.

In this regard we must emphasize the need for government to define clearly the term "tax expenditure" in order to avoid confusion with measures that are really tax incentives, tax allowances or subsidies. We believe that further study in this regard is necessary. In addition, we recommend that where envelope levels are affected by the use of the tax system to deliver programs, some reference to this should be included in the Estimates presented to Parliament.

OIL IMPORT COMPENSATION FUND ACCOUNTING

We would like to draw to the attention of this house a change in accounting practices as a result of a new subsidy program for imported oil. In 1980, the Petroleum Compensation Program was created to replace the Oil Import Compensation Program and the Compensation Revolving Fund. In conjunction with the blended oil pricing system which the government adopted, the new program allows for levies against all refiners to be used to offset the subsidies paid by government on imported oil and domestically-produced synthetic oil. Only the difference between the levies and the subsidies is included in the cash outlays. This change, we were told, results in a decrease of \$2.5 billion in the estimates as compared to 1980-81.

EXPENDITURE PLAN

The Committee wishes to bring to the attention of our colleagues the expenditure levels and growth rates proposed by the government for 1981-82. For convenience, we have set out the amounts by policy committee and by envelope:

notre consommation et accroître nos investissements.» Ces investissements risquent d'être crucial pour accroître la productivité du Canada et pour relever les défis énergétiques et exploiter les possibilités qui s'offrent ici. Plus précisément, M. Slater a recommandé:

Il y a beaucoup à dire au sujet du régime fiscal. Il faudrait voir s'il est possible d'arriver à des dispositions plus simples qui favoriseraient davantage l'investissement, qui sera un élément important dans l'amélioration de notre croissance à moyen terme.

DÉPENSES FISCALES

Les honorables sénateurs devraient savoir qu'en vertu du nouveau système de gestion des dépenses, les dépenses fiscales qui ne figurent pas dans le budget principal des dépenses sont considérées comme des dépenses relevant des enveloppes. Les Comités qui se penchent sur les politiques ont le choix de financer les programmes comme à l'habitude ou de permettre qu'ils soient réalisés en vertu du régime fiscal; cependant les enveloppes continueront à être assujetties à un plafond incluant les dépenses fiscales et en espèces.

A ce sujet, nous soulignons que le gouvernement devrait définir clairement l'expression «dépense fiscale», afin d'éviter toute confusion possible avec d'autres mesures qui sont en réalité des stimulants fiscaux ou bien des déductions ou subventions fiscales. Nous pensons qu'il faudrait approfondir l'étude de ce sujet. De plus, nous recommandons que lorsque l'épaisseur de l'enveloppe est touchée de fait qu'on a choisi le régime fiscal pour la réalisation des programmes, les prévisions budgétaires présentées au Parlement le mentionnent de quelque façon.

LA COMPTABILITÉ VISANT LE FONDS D'INDEMNISATION DES IMPORTATEURS DE PÉTROLE

Nous aimerions attirer l'attention de cette Chambre sur le changement de pratiques comptables qu'a entraîné la mise en place d'un nouveau Programme d'indemnisation du pétrole importé. En 1980, on créait le Programme d'indemnisations pétrolières qui remplaçait le Programme d'indemnisation des importateurs de pétrole et le Fonds renouvelable d'indemnisation pétrolière. Parallèlement au régime de calcul du prix pondéré du pétrole adopté par le gouvernement, il est permis, en vertu de ce nouveau programme, de prélever des indemnités de toutes les raffineries pour compenser le coût des subventions versées par le gouvernement au titre du pétrole importé et du pétrole synthétique produit au pays. Mais les sommes versées ne correspondent qu'à la différence entre les indemnités perçues et les subventions. Cette modification, nous dit-on, explique la diminution de \$2,5 milliards des dépenses budgétaires comparativement à 1980-1981.

LE PLAN DE DÉPENSES

Le Comité désire porter à l'attention de nos collègues les niveaux de dépenses et les taux de croissance que le gouvernement propose pour 1980-1982. Par souci de clarté, nous donnons les montants par Comité et par enveloppe:

Policy Committee (\$ millions)	Envelope	1979-80	1980-81	1981-82	Growth Rate %	1982-83	1983-84
Economic Development	(Energy	2,362	3,717	3,231	-13	3,514	4,103
	(Economic Development	5,371	5,727	6,873	+20	7,879	8,732
Social Development	(Social affairs	22,690	24,825	27,545	+10.9	29,435	31,556
	(Justice and legal	1,037	1,225	1,399	+14.2	1,469	1,620
Foreign and Defence Policy	(External affairs	1,404	1,519	1,723	+13.4	2,048	2,376
	(Defence	4,389	5,068	5,907	+16.5	6,652	7,445
Government Operations	(Parliament	99	119	140	+17.6	153	166
	(Services to govt	3,451	4,020	4,651	+15.6	4,967	5,399
Priorities and Planning	(Public debt	8,524	10,400	12,350	+18.7	14,375	16,200
	(Fiscal arrangements	3,635	3,802	4,010	+0.5	4,473	4,937
Total envelopes		52,962	60,422	67,829	+12.2	74,965	82,534
Plus: Reserve for adjustments to statutory programs		N/A	474	860		960	1,070
Less: Lapse		N/A	-946	-1,064		-1,200	-1,329
Total outlays		52,962	59,950	67,625	+12.8	74,725	82,275
Total outlays excluding public debt		44,438	49,550	55,275	+11.5	60,350	66,075

Source: 1981-82 Estimates, Part I: The Government Expenditure Plan, p. 8

Comité (en millions de dollars)	Enveloppe	1979-80	1980-81	1981-82	% Taux de croissance	1982-83	1983-84
Développement économique	(Énergie	2,362	3,717	3,231	-13	3,514	4,103
	(Développement économique	5,371	5,727	6,873	+20	7,879	8,732
Développement social	(Affaires sociales	22,690	24,825	27,545	+10.9	29,435	31,556
	(Justice et juridique	1,037	1,225	1,399	+14.2	1,469	1,620
Politique étrangère et défense	(Affaires extérieures	1,404	1,519	1,723	+13.4	2,048	2,376
	(Défense	4,389	5,068	5,907	+16.5	6,652	7,445
Opérations gouvernementales	(Parlement	99	119	140	+17.6	153	166
	(Services au gouv.	3,451	4,020	4,651	+15.6	4,967	5,399
Priorités et planification	(Dettes publiques	8,524	10,400	12,350	+18.7	14,375	16,200
	(Arrangements fiscaux	3,635	3,802	4,010	+0.5	4,473	4,937
Total envelopes		52,962	60,422	67,829	+12.2	74,965	82,534
Plus: Réserves pour ajustements aux programmes statutaires		S/O	474	860		960	1,070
Moins: Retard		S/O	946	-1,064		-1,200	1,329
Total débours		52,962	59,950	67,625	+12.8	74,725	82,275
Total débours excluant la dette publique		44,438	49,550	55,275	+11.5	60,350	66,075

Source: Budget de dépenses 1981-82, Partie I: Le plan de dépenses du gouvernement, p. 8

NEW ESTIMATES PRESENTATION

We would like to compliment the President of the Treasury Board and his colleagues on the new look of the Main Estimates. The purpose of the expenditures and the policy objectives are clearly set out in the Expenditure Plan, and the projected four-year plans should assist the public and private sectors alike. We consider the President's statement of February 1981, as well as the background notes on the proposed revisions, to be a succinct and informative description of the three parts to the new presentation; therefore, we have appended the statement and notes to our report.

In November 1980, this Committee recommended the inclusion of brief, summary analyses indicating the relative, regional impacts of federal spending initiatives. While we are pleased with the changes made thus far, we continue to recommend that aggregate information on a regional and sectoral basis be included in the tables and text of future versions of the Main Estimates. We feel that such information is necessary in order to understand and evaluate the government's policy objectives and impacts.

The President of the Treasury Board underlined the fact that if the information contained in the Main Estimates is not fully and efficiently utilized by Parliament, then much of the purpose of the revision will have been lost.

THE IMPACT OF REVENUE DEPENDENCY

As a result of this Committee's recommendations, the government has adopted a revenue dependency policy with regard to the accommodation of departments (through the Accommodation Program of the Department of Public Works). This new policy will be reflected in future Main Estimates, and we anticipate that a clearer picture of the cost of the accommodation program will result.

GRANTS AND CONTRIBUTIONS

In order to make the estimates as clear as possible to Parliamentarians and other laymen, we recommend that the use of the terms "grants" and "contributions" be reconsidered and if possible other, more appropriate, terms be used. At present, a "contribution" is subject to audit and voted, whereas a legislated "grant" is not subject to audit. This can result in unnecessary confusion, particularly for those not well versed in the use of the estimates.

PROGRAM TRANSFERS

We would like to note that a major policy change has been reflected in the transfer of virtually all the key cultural agencies in the Department of the Secretary of State to the Department of Communications. We recommend that such revisions, which greatly affect the estimates, be noted more explicitly and visually in future presentations.

NOUVELLE PRÉSENTATION DU BUDGET DES DÉPENSES

Nous voudrions féliciter le président du Conseil du trésor et ses collègues pour la nouvelle présentation du Budget des dépenses. Les objectifs des dépenses et des politiques sont clairement énoncés dans le plan de dépenses et les plans prévus pour quatre ans seront d'une grande utilité pour le public et le secteur privé. Nous considérons que la déclaration faite par le président, en février 1981, et la pochette d'information sur les révisions envisagées, constituent une bonne description succincte des trois parties de la nouvelle présentation; nous avons par conséquent ajouté en annexe à notre rapport cette déclaration et ces renseignements.

En novembre 1980, le Comité avait recommandé l'insertion d'analyses sommaires des répercussions régionales relatives des dépenses fédérales. Bien que les changements effectués jusqu'à ce jour nous réjouissent, nous continuons à recommander que des informations globales régionales et sectorielles soient introduites dans les tables et dans le texte des prochaines éditions du Budget des dépenses. Ces renseignements, à notre avis, sont nécessaires pour comprendre et évaluer les objectifs et l'impact des politiques gouvernementales.

Le président du Conseil du trésor a souligné que si le Parlement n'utilisait pas pleinement et efficacement les renseignements qui lui étaient ainsi fournis, la révision de celui-ci aurait été faite en vain.

L'IMPACT DE L'AUTOFINANCEMENT

Donnant suite aux recommandations du Comité, le gouvernement a adopté un régime d'autonomie financière relative-ment aux locaux des ministères (par l'entremise du Programme de logement du ministère des Travaux publics). On tiendra compte de cette nouvelle politique dans les budgets des dépenses ultérieures ce qui, nous l'espérons, permettra d'avoir une idée plus exacte du coût de ce programme.

SUBVENTIONS ET CONTRIBUTIONS

Pour faciliter le plus possible la compréhension du Budget des dépenses par les parlementaires et autres profanes, nous recommandons que les mots «subventions» et «contributions» soit examinées et, dans la mesure du possible, remplacés par des mots plus précis. En ce moment, une «contribution» doit faire l'objet d'une vérification et d'un crédit, tandis qu'une «subvention» adoptée ne donne pas lieu à une vérification. Cet état de choses pourrait semer une confusion inutile, notamment dans l'esprit de ceux qui n'utilisent pas couramment le Budget des dépenses.

LES PROGRAMMES DE TRANSFERT

Nous voudrions souligner qu'une importante nouvelle orientation a été adoptée par le transfert de pratiquement tous les organismes culturels clés, du Secrétariat d'État au ministère des Communications. Nous recommandons que de telles réformes, qui modifient beaucoup les dépenses budgétaires, soient indiquées plus explicitement et visiblement dans les éditions futures du Budget.

POST OFFICE

The Committee was informed that the estimates presentation will be revised when the Post Office is turned into a crown corporation. The expenditures of the government will then include only the amounts required to cover any deficit incurred by the Post Office, rather than its full expenditures. As the new crown corporation is intended to operate without subsidies from the government, it is possible that no Post Office estimate will be included in the Main Estimates at some time in the future.

Respectfully submitted,

Le président

D. D. Everett

Chairman

February 4, 1981

To: All Senators and Members of Parliament

REFORM OF THE ESTIMATES

Today I tabled in the House of Commons material relating to the Government's proposal to initiate, over the next four years, significant revisions in the structure and the nature of information made available in the Estimates in support of the Government's expenditure requests. These proposals include a description of a three-part presentation of Estimates information and illustrative models of program expenditure plans for the Correctional Service of Canada and the Supply Program of the Department of Supply and Services.

As part of these reforms, I will be tabling a new volume with the 1981-82 Estimates which explains the Government's expenditure proposals in summary.

The proposed reforms represent a major first step in enhancing the Government's accountability to Parliament by improving the information available in the Estimates. The reform of the Estimates is closely related to major initiatives under way to develop better information in departments, and to improve the Government's resource allocation decisions through implementation of the Policy and Expenditure Management System. These proposals represent a comprehensive response to the criticism of the present Estimates made by the Auditor General, the Public Accounts Committee and the Royal Commission on Financial Management and Accountability.

The Correctional Service and the Supply program expenditure plans which accompany this letter illustrate the structure and content of information to support and explain planned program expenditures. The information is based on last year's (1980-81) data and does not reflect the upcoming requests for funds for 1981-82. The purpose of the illustrative models is to obtain parliamentary input on the adequacy and usefulness of the information before finalizing the form of these new departmental volumes and extending them to other departments.

LES POSTES

Le Comité a été informé que les indications du Budget des dépenses seront revues lorsque le ministère des Postes sera transformé en société de la Couronne. Les dépenses gouvernementales ne comprendront alors que les montants requis pour éponger les déficits éventuellement contractées par le ministère, plutôt que l'ensemble de ces dépenses. Comme la nouvelle société de la Couronne est censée fonctionner sans subventions du gouvernement, il est possible que les éditions ultérieures du Budget principal des dépenses ne comportent, un jour, aucune indication relative aux Postes.

Respectueusement soumis,

le 4 février 1981

A: Tous les sénateurs et les députés

LA RÉFORME DU BUDGET DES DÉPENSES

J'ai déposé aujourd'hui à la Chambre, des documents se rapportant à la proposition du gouvernement de procéder, pendant les quatre prochaines années, à des modifications importantes, tant de la structure que de la nature des données communiquées dans le Budget des dépenses, en vue d'appuyer les demandes de dépenses du gouvernement. Les modifications proposées renferment l'énoncé d'une présentation en trois parties des données sur le Budget des dépenses ainsi que des exemples de plans de dépenses reliés aux programmes du Service correctionnel du Canada et d'Approvisionnement (Approvisionnements et Services Canada).

Dans le cadre des modifications envisagées, je déposerai, avec le Budget des dépenses pour 1981-82, un nouveau volume qui récapitule les propositions de dépenses du gouvernement.

Les modifications prévues représentent une première étape importante de l'accroissement de la responsabilité du gouvernement à l'égard du Parlement en ce qu'elles amélioreront les informations qui figurent au Budget des dépenses. La réforme du Budget des dépenses est étroitement reliée aux principales initiatives déjà en cours d'exécution et ayant pour but d'améliorer l'information fournie par les ministères ainsi que la prise de décisions du gouvernement relatives aux affectations de ressources par l'application du Système de gestion des politiques et des dépenses. Ces modifications constituent une réponse globale aux critiques formulées par le Vérificateur général, par le Comité des comptes publics et par la Commission royale d'enquête sur la gestion financière et l'imputabilité au sujet du Budget des dépenses actuel.

Les plans de dépenses relatifs aux programmes du Service correctionnel et d'Approvisionnement (Approvisionnement et Services Canada) joints à la présente lettre illustrent la structure et la teneur des informations qui doivent appuyer et expliquer les prévisions de dépenses relativement aux programmes. Ces informations sont fondées sur les données de l'année dernière (1980-81) et n'indiquent pas les demandes de crédits pour 1981-82 qui vont être soumises. On a conçu ces exemples en vue d'obtenir les observations des membres du Parlement sur la suffisance et l'utilité des informations avant d'établir

I believe it essential that the changes be made on a progressive basis in consultation with Parliament to ensure that the final result is a practical and durable product which fully meets the needs of the users. Therefore, our current plans envisage a gradual implementation of the proposed Estimates revisions over four years so that further improvements and changes can take place as we learn to use these new Estimates documents and as the underlying information improves. Thus, even after this round of consultation, improvements and changes will still be possible.

I am asking all Members and Senators, and in particular those who serve on the Public Accounts and the Standing Committees, to provide advice on the extent to which these proposals meet their ongoing needs for Estimates' purposes. I am confident that these proposals will provide an improved basis for the accountability of Government to Parliament, and will provide all users with a greater understanding of the Government's policies and programs.

Donald J. Johnston

BACKGROUND NOTES ON THE STRUCTURE OF THE PROPOSED REVISIONS TO THE ESTIMATES

February 1981

INTRODUCTION

This paper sets out briefly the government's proposals for revisions to the Estimates and describes the overall framework for the presentation of information.

The purpose of the Estimates is to communicate to Parliament the level and nature of the federal government's spending plans and support the request to Parliament for the spending authority required for the operation of government programs.

The Estimates represent a summary-level description of more detailed information available in departments. The government is implementing major changes to the management practices and control systems throughout departments and agencies. The recent introduction of the Policy and Expenditure Management System, directed at establishing a closer relationship between policy and program decisions and resource allocation decisions, represents a major step in this process. As these systems mature, the quality of the information in support of the Estimates will improve.

Over the past several years, a number of changes to the Estimates have been recommended. The Public Accounts Committee, the Auditor General and the Royal Commission on Financial Management and Accountability have all stressed the need for more information aimed at relating resources to the achievement of results, thereby providing a higher level of

d'une manière définitive la présentation des plans ministériels et de l'adopter à l'égard des autres ministères.

Il est indispensable, à mon avis, que les modifications soient apportées progressivement, après consultation avec le Parlement; ainsi, on aura la certitude que le résultat définitif sera non seulement pratique mais durable, et qu'il répondra entièrement aux besoins de tous les utilisateurs. En conséquence, nous envisageons actuellement l'exécution progressive, sur une période de quatre ans, des modifications proposées au Budget des dépenses, de manière que nous puissions faire d'autres améliorations ou d'autres modifications à mesure que nous apprendrons à utiliser les nouveaux documents et à mesure que les informations de base s'amélioreront. En conséquence, même après cette consultation, il sera possible d'apporter des modifications.

Je demande à tous les sénateurs et les députés, et en particulier à ceux qui siègent sur le Comité des comptes publics ou les comités permanents, de m'indiquer dans quelle mesure les propositions susmentionnées répondent à leurs besoins permanents aux fins du Budget des dépenses. Je suis convaincu que ces propositions raffermiront le fondement de l'imputabilité du Gouvernement à l'égard du Parlement et permettront aux usagers de mieux comprendre les politiques et les programmes gouvernementaux. Veuillez agréer l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Donald J. Johnston

HISTORIQUE DE LA RÉVISION PROPOSÉE À LA STRUCTURE DU BUDGET DES DÉPENSES

Février 1981

INTRODUCTION

Le présent document décrit brièvement les propositions du gouvernement sur la révision du Budget des dépenses et décrit le cadre général de la présentation des renseignements.

Le but du Budget des dépenses est de faire connaître au Parlement le niveau et la nature du plan des dépenses du gouvernement et de servir d'information d'appoint à la demande faite au Parlement de l'autorisation de dépenser requise pour l'exécution des programmes gouvernementaux.

Le Budget des dépenses représente une description sommaire des renseignements plus détaillés disponibles dans les ministères. Le gouvernement est en voie d'apporter des modifications importantes aux pratiques de gestion et aux systèmes de contrôle dans les ministères et organismes. L'introduction récente du Système de gestion des politiques et des dépenses, qui vise à établir des relations plus étroites entre les décisions portant sur les politiques et les programmes d'une part, et les décisions portant sur la répartition des ressources d'autre part, représente une étape importante dans ce processus. Au fur et à mesure que ces systèmes seront raffinés, la qualité de l'information d'appoint sur le Budget des dépenses va s'améliorer.

Au cours des dernières années, on a recommandé d'apporter plusieurs modifications au Budget des dépenses. Le Comité des comptes publics, le Vérificateur général et la Commission royale d'enquête sur la gestion financière et l'imputabilité ont tous souligné la nécessité de plus de renseignements sur les ressources nécessaires à l'obtention des résultats, ce qui aug-

accountability by the government and its Ministers. The Estimates proposals respond to these recommendations.

It is intended that the revisions to the Estimates will be implemented progressively and after consultation over a four-year period, to ensure that the revisions are both feasible and durable and fully meet the needs of Parliament. This implementation period will also allow the time required to improve the basic systems and processes upon which the Estimates are based.

THE REVISED ESTIMATES DOCUMENTS

The revised Estimates will be presented in three parts:

Part I—The Government Expenditure Plan

Part II—Estimates

Part III—Program Expenditure Plans

Following the implementation of the revisions to the Estimates, a separate Guide to the Estimates will be developed that will explain the basic structure and accounting conventions, and provide other information to assist readers in readily locating the Estimates data of interest to them.

Part I—The Government Expenditure Plan

Part I provides an overview of total government expenditure plans. It expands on the expenditure portion of the government's multi-year fiscal plan, concentrating on the broad policy areas to which resources are allocated. It will therefore provide a context within which the more detailed Estimates of individual ministries and departments can be examined.

The Government Expenditure Plan is directed to all Senators and Members of Parliament to support their consideration of the government's overall spending plans. Although the primary audience is Parliament, this document will also be of interest to others, including those members of the general public who wish to obtain an overview of government expenditures.

The Government Expenditure Plan will include:

- the government's multi-year expenditure plan in total and according to particular policy areas;
- a discussion of objectives and initiatives over the planning period within each policy area;
- a summary of the Estimates including a discussion of the major types of expenditures and programs included in the Estimates; and
- supplementary analyses on a government-wide basis relating to selected aspects of the Estimates.

Part II—Estimates

Part II supports the government's request to Parliament for spending authority which is granted through the passage of an Appropriation Act. This year the present Estimates, the "Blue Book", will constitute Part II. In subsequent years the document will change as revisions to other Parts of the Estimates are more fully implemented. Part II will expand on the

menterait le niveau d'imputabilité du gouvernement et de ses ministres. Les propositions portant sur la révision du Budget des dépenses donnent suite à de telles recommandations.

On prévoit que les révisions du Budget des dépenses se feront de façon progressive et par voie de consultation au cours d'une période de quatre ans, afin d'assurer qu'elles soient praticables et durables, et qu'elles répondent entièrement aux besoins du Parlement. En outre, cette période d'établissement fournira le temps requis pour améliorer les systèmes et processus sur lesquels se fonde le Budget des dépenses.

LE BUDGET DES DÉPENSES RÉVISÉ

Le Budget des dépenses révisé sera présenté en trois parties:

Partie I—Plan des dépenses du gouvernement

Partie II—Budget des dépenses

Partie III—Plans des dépenses du programme

Suite à la mise à exécution des révisions apportées au Budget des dépenses, on préparera un guide séparé sur le Budget des dépenses afin d'en expliquer la structure fondamentale et les conventions comptables et de fournir d'autres renseignements pour aider les lecteurs à se reporter rapidement aux données qui les intéressent.

Partie I—Plan des dépenses du gouvernement

La partie I présente une vue d'ensemble de tous les plans des dépenses du gouvernement. Il donne des précisions sur les dépenses du gouvernement dans le cadre du plan fiscal pluriannuel, se penchant sur les secteurs d'orientation globaux auxquels les ressources sont affectées. Il fournira donc le cadre nécessaire à l'examen plus détaillé du Budget des dépenses de chaque portefeuille et ministère.

Le Plan des dépenses du gouvernement s'adresse à tous les sénateurs et députés qui s'intéressent aux plans des dépenses globales du gouvernement. Bien qu'il soit destiné d'abord au Parlement, ce document intéressera d'autres personnes, notamment les membres du grand public qui désirent avoir une vue d'ensemble des dépenses gouvernementales.

Le Plan des dépenses du gouvernement comprendra:

- le Plan pluriannuel des dépenses globales et par secteur d'orientation particulier;
- un exposé détaillé des objectifs et des initiatives au cours de la période de planification pour chaque secteur d'orientation;
- un résumé du Budget des dépenses, y compris un examen des principales catégories de dépenses et de programmes qui figurent dans le Budget des dépenses; et
- des analyses supplémentaires portant sur l'ensemble du gouvernement et sur des aspects particuliers du Budget des dépenses.

Partie II—Budget des dépenses

La partie II vise à étayer les demandes d'autorisations de dépenser que le gouvernement soumet au Parlement et qui sont accordées par l'adoption d'une Loi portant affectation de crédits. Cette année, le présent Budget des dépenses ou « Livre bleu » constituera la partie II. Dans les années ultérieures, ce document sera modifié au fur et à mesure que progressera la

information contained in Part I by providing information on each ministry and program. This document will establish the framework within which further detail will be provided in the Program Expenditure Plans (Part III).

Part II of the Estimates forms the basis upon which Parliament grants spending authority to the government and as such it must set the framework for the government's ultimate accountability to Parliament. It will include:

- information by ministry on the programs of the departments and agencies for which the Minister is responsible;
- government-wide financial summaries similar to those contained in the front of the present Blue Book; and
- a draft of the proposed schedule to the Appropriation Bill, including the vote wording and forecast spending for all items that have not yet received parliamentary approval.

Part III—Program Expenditure Plans

Program Expenditure Plans are intended to provide further details of the departmental programs and activities presented in Part II. The information contained in these Plans will indicate how the program contributes to the objectives of the government, and will provide explanations of what the program expects to achieve with the resources requested. In addition, each Program Expenditure Plan will include a description of the organization responsible for achieving the intended program results.

Each plan will highlight significant issues affecting the program and will present a breakdown of the program into its component activities and their associated financial requirements. Also discussed will be the mandate, major initiatives and goals, efficiency and effectiveness measures, analyses of resource requirements, and resource justifications. The final section will provide supplementary information on selected aspects of the program.

These documents will be available to all Members. However, because of the level of detail provided, it is expected that the specific audience would be the members of the standing committee to which a department's Estimates are referred.

Ultimately, it is intended that these individual program plans would be combined together by department to form a single document.

mise en vigueur de la révision des autres parties du Budget des dépenses. La partie II exposera plus en détail les renseignements contenus dans la partie I en fournissant des renseignements sur chaque portefeuille et sur chaque programme. Le document établirait le cadre dans lequel des renseignements plus détaillés seront fournis dans les Plans des dépenses du programme (partie III).

La partie II du Budget des dépenses constitue le fondement de l'autorisation de dépenser qu'accorde le parlement au gouvernement. Ce document doit donc établir le cadre dans lequel le gouvernement doit finalement rendre compte au Parlement. Il comprendra:

- des renseignements par portefeuille sur les programmes des ministères et organismes dont le ministre est responsable;
- des résumés financiers pour l'ensemble du gouvernement, semblables à ceux qui sont présentés au début du Livre bleu actuel; et
- une ébauche de l'annexe proposée à joindre au projet de Loi portant affectation de crédits faisant état, entre autres, du libellé des crédits et des prévisions de dépenses pour tous les postes qui n'ont pas encore été approuvés par le Parlement.

Partie III—Plans des dépenses du programme

Les Plans des dépenses du programme visent à fournir des détails supplémentaires sur les programmes et activités des ministères énumérés dans la partie II. Les renseignements fournis expliqueront la manière dont le programme favorise la réalisation des objectifs du gouvernement et ce que le ministère entend réaliser grâce aux ressources qu'il demande. En outre, chaque plan des dépenses du programme fournira une description de l'organisation qui aura la responsabilité pour atteindre les résultats escomptés.

Chaque plan mettra l'accent sur les points importants qui touchent le programme et présentera une analyse par activité, y compris les besoins financiers qui s'y rattachent. On y exposera également le mandat, les principaux objectifs et initiatives, les mesures d'efficacité et d'efficience, des analyses des ressources requises et de la justification des ressources. La dernière section fournira des renseignements supplémentaires sur des aspects particuliers du programme.

Ces documents seront à la disposition de tous les députés. Cependant, à cause de l'abondance des détails fournis, on s'attend à ce que ces documents intéressent surtout les membres du comité permanent auquel est référé le Budget des dépenses de ce ministère.

On prévoit réunir éventuellement ces plans particuliers de programme par ministère dans un seul document.

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, May 28, 1981

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9.30 a.m. to examine the main estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1982.

Senator Douglas D. Everett (Chairman) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we will continue this morning with our examination of the main estimates for the year ending March 31, 1982. It would not be complete, of course, without the appearance of the President of the Treasury Board, the Honourable Donald Johnston, who is well known to you. With him this morning is Mr. J. L. Manion, Secretary, and Mr. L. J. O'Toole, the Assistant Secretary.

You have before you a written prepared statement by the minister. In the interests of time the minister has asked to have this statement be taken as read. Is that agreed?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Godfrey: Perhaps they should appear in the first part of our proceedings, Mr. Chairman, rather than as an appendix.

The Chairman: Yes, we will do it on that basis, senator.

The statement is as follows:

Mr. Chairman, I am pleased to appear today before this committee to discuss the main estimates for 1981-82. I would first like to provide an outline of the estimates as a whole before speaking specifically of the Treasury Board's estimates for 1981-82.

I would like to point out, Mr. Chairman, that the expenditure plan for the years 1981-82 to 1983-84, set out in Part 1 of the estimates, provides for the total spending level in 1981-82 and in future years envisaged by my colleague, the Minister of Finance, in his budget last October. The expenditure plan reflects a more detailed costing of departmental programs, following the review leading to preparation of these main estimates, than was available at the time of the budget.

Total spending of \$67.6 billion in 1981-82 is 12.8 per cent higher than last year's level. While somewhat higher than over the past few years, this rate of growth is below that of 1980-81. Total spending is forecast to increase by about 10 per cent in the two planning years beyond 1981-82.

I would point out that these total spending levels are net of the revenues associated with the Petroleum Compensation Charge, introduced this year to offset the cost of the subsidies paid on imported oil. If this \$2.4 billion revenue offset was added to total expenditures in 1981-82, outlays would have grown by 16.8 per cent.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 28 mai 1981

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 30 afin d'étudier le Budget principal présenté au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1982.

Le sénateur Douglas D. Everett (président) occupe le fauteuil.

Le président: Honorable sénateurs, nous poursuivons ce matin l'étude du Budget principal pour l'année financière se terminant le 31 mars 1982. Notre examen ne serait pas complet, il va sans dire, sans la comparation du président du Conseil du Trésor, l'honorable Donald Johnston que vous connaissez bien. Il est accompagné ce matin de M. J. L. Manion, secrétaire et de M. L. J. O'Toole, secrétaire-adjoint.

On vous a remis la déclaration préliminaire du Ministre. Pour épargner du temps, ce dernier nous a demandé de faire comme si lecture en avait été faite. Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

Le sénateur Godfrey: Peut-être devrions-nous les publier au début des délibérations, monsieur le président plutôt que de les annexer.

Le président: D'accord, sénateur, nous ferons comme vous l'entendez.

Voici le texte de la déclaration:

Monsieur le président, je suis heureux de me présenter aujourd'hui devant le Comité pour parler du Budget principal de 1981-1982. J'aimerais d'abord donner un aperçu du budget en général, pour en venir ensuite au budget particulier de 1981-1982 du Conseil du Trésor.

J'aimerais souligner, monsieur le président, que le plan budgétaire concernant la période allant de 1981-1982 à 1983-1984, qui figure dans la partie I du Budget, prévoit pour 1981-1982 et les années qui suivront, le niveau de dépense totale envisagé par mon collègue, le ministre des Finances, dans son budget d'octobre dernier. Le plan de dépense comporte un exposé plus détaillé du coût des programmes des ministères, exposé qui résulte de l'examen qui a amené la préparation du présent budget.

La dépense totale de \$67.6 milliards prévue pour 1981-1982 représente une hausse de 12.8 p. 100 par rapport à l'an dernier. Bien qu'il soit un peu plus élevé que celui des dernières années, ce taux de croissance reste inférieur au taux de croissance de 1980-1981. On estime que la dépense totale augmentera d'environ 10 p. 100 dans les deux années de planification qui suivront 1981-1982.

Je ferais remarquer que ces niveaux de dépenses totales prévoient l'inclusion des recettes correspondant au montant du droit d'indemnisation pétrolière adopté cette année pour compenser le coût des subsides pour le pétrole importé. Si l'on rajoute cette recette compensatoire de \$2.4 milliards aux dépenses totales en 1981-1982, elles s'accroîtraient de 16.8 pour cent.

[Text]

The 1981-82 main estimates provide for budgetary expenditures of \$64.6 billion and loans, investments and advances of \$1.0 billion. Total reserves of \$3.6 billion have been included in the expenditure framework for 1981-82 to cover adjustments to statutory and voted programs as well as new initiatives the government might wish to undertake during the course of the year and any other unforeseen requirements. If all these reserves are used for supplementary estimates, total estimates at the end of 1981-82 would be \$69.2 billion. Two adjustments must be made to reconcile total estimates to planned total spending of \$67.6 billion. First, total estimates must be adjusted downward for repayments of previous years' loans that are not offset by new loans. The current estimate of these repayments is \$544 million. Second, since the government can not legally spend more money than Parliament authorizes and, in fact, always spends less, a provision for this shortfall, or lapse of expenditure authority, must be made. The lapse is currently projected to be \$1.1 billion.

I would like, at this point, Mr. Chairman, to highlight briefly some of the spending proposals provided for in these Estimates.

Budgetary expenditures of \$64.6 billion in 1981-82 represent an increase of \$6.7 billion or 11.6 per cent over 1980-81. I would like to emphasize, Mr. Chairman, that the government plans to return directly \$31.5 billion, or just under 50 per cent of total budgetary estimates, to either individual Canadians, to other levels of government, or to the private sector in the form of subsidies or as some other type of transfer payment.

Payments to other levels of government include \$6.4 billion for cash payments to the provinces in respect of hospital insurance, medicare, extended health care, and post-secondary education, under Established Programs Financing. Payments under the Canada Assistance Plan amount to \$2.0 billion in 1981-82 and cover 50 per cent of eligible provincial expenditures for social assistance payments and welfare services.

The largest increase in transfer payments occurs in payments to persons. In total, in 1981-82, the government will return almost \$13 billion directly to individual Canadians in the form of payments for Old Age Security and Guaranteed Income Supplements, Family Allowances, Unemployment Insurance, War Veterans and Civilian War Allowances and Veterans Pensions. These payments account for almost 29 per cent of the growth in budgetary estimates. The largest single increase is \$1.2 billion for Old Age Security and Guaranteed Income Supplement payments. This reflects the government's decision last year to increase the Guaranteed Income Supplement by \$35 per month per household, as well as the effect of the greater number of beneficiaries and the

[Traduction]

Le Budget principal de 1981-1982 prévoit des dépenses budgétaires de \$64.6 milliards ainsi que des prêts, des investissements et des avances totalisant \$1.0 milliard. Les réserves totales de \$3.6 milliards incluses dans le cadre des dépenses de 1981-1982 assureront les rajustements à effectuer aux programmes tant statutaires que votés, et permettront au gouvernement de veiller aux initiatives qu'il pourrait envisager au cours de l'année, et de parer à tout autre besoin imprévu. Si l'on utilise la totalité de ces réserves pour les budgets supplémentaires, le budget total s'élèverait, à la fin de 1981-1982, à \$69.2 milliards. Afin de concilier le budget total et la dépense totale prévue de \$67.6 milliards, il convient de faire deux rajustements. D'abord, le budget total doit être rajusté à la baisse à cause des remboursements de prêts des années précédentes qui ne sont pas compensés par de nouveaux prêts. Selon l'estimation actuelle, ces remboursements atteignent \$544 millions. Ensuite, étant donné que le gouvernement ne peut légalement dépenser plus d'argent que les montants autorisés par le Parlement—en réalité, il en dépense toujours moins—il faut effectuer un rajustement pour refléter la péremption de ce pouvoir de dépense. A l'heure actuelle, nous prévoyons une péremption de \$1.1 milliard.

Monsieur le Président, j'aimerais maintenant parler brièvement des points saillants des propositions de dépense contenues dans le présent Budget.

Les dépenses budgétaires de \$64.6 milliards prévues pour 1981-1982 représentent une hausse de \$6.7 milliards, soit 11.6 p. 100, par rapport à 1980-1981. Je tiens à souligner, monsieur le Président, que le gouvernement compte remettre directement \$31.5 milliards, c'est-à-dire un peu moins de 50 p. 100 du budget total, soit à des particuliers canadiens, soit à d'autres paliers de gouvernement, ou encore au secteur privé sous forme de subventions ou d'autre type de paiements de transfert.

Les paiements aux autres paliers de gouvernement comprennent \$6.4 milliards versés en espèces aux provinces pour l'assurance-hospitalisation, le régime d'assurance-santé, les soins de santé complémentaires, ainsi que pour l'enseignement postsecondaire en vertu du financement des programmes établis. Les paiements aux termes du Régime d'assistance publique du Canada, qui couvrent 50 p. 100 des dépenses admissibles engagées par les provinces pour l'assistance sociale et les services de bien-être, s'élèvent à \$2.0 milliards en 1981-1982.

Au chapitre des paiements de transfert, ce sont les versements aux particuliers qui accusent la plus forte augmentation. En 1981-1982, le gouvernement remettra, en tout, directement à des particuliers canadiens près de \$13 milliards sous forme de prestations de sécurité de la vieillesse et de suppléments de revenu garanti, d'allocations familiales, de prestations d'assurance-chômage, d'allocations aux anciens combattants et d'allocations de guerre aux civils et de pensions d'anciens combattants. Ces paiements répondent de près de 29 p. 100 de l'accroissement des prévisions budgétaires. Ce sont les prestations de sécurité de la vieillesse et les suppléments de revenu garanti qui constituent l'augmentation la plus considérable, soit \$1.2 milliards. Le gouvernement exécute ainsi sa

[Text]

quarterly indexation of benefits to offset increases in the cost of living.

The only type of transfer payment that actually declines in 1981-82 is subsidies. This is due to the treatment of Oil Import Compensation Payments and the Petroleum Compensation Revolving Fund. Under the government's blended pricing plan for oil, a Petroleum Compensation Charge is levied on all refiners to offset the cost of the subsidies paid on higher-priced imported oil and domestically produced synthetic oil. This results in a decrease of \$2.4 billion in the estimates as compared to 1980-81. Excluding petroleum compensation payments, subsidies have increased by \$477 million, largely owing to the inclusion as part of the national energy program of funds for grants to households and businesses to convert from oil to other forms of energy.

Other transfer payments have risen by \$578 million. This increase will allow the government to expand existing initiatives in the development of regional economies and to meet its objectives for aid to developing countries.

The largest single increase in budgetary estimates is in public debt charges, accounting for 31 per cent of the change in total budgetary estimates. The increase is due to higher average interest rates in effect on the outstanding debt as well as the growth in the debt.

The Department of National Defence accounts for \$5.9 billion or one-third of total government operating and capital expenditures. This level of resources, an increase of 17.0 per cent over 1980-81, reflects the government's commitment to the NATO objective that defence expenditures grow, in real terms, by three per cent a year.

The operating and capital expenditures of all other departments and agencies amount to \$11.9 billion or 18.5 per cent of total budgetary main estimates in 1981-82. It is important to note, Mr. Chairman, that over the period since the government introduced its restraint policy in 1975-76, operating and capital expenditures have just been keeping pace with inflation.

Total loans, investments and advances in the 1981-82 main estimates are \$1.0 billion, a decrease of \$127 million from 1980-81. I must caution, Mr. Chairman, against making direct comparisons of the total between the two years because of the change in the treatment of investments in international financial institutions in the foreign aid program. This year, the estimates are based on the expected cash drawdown against the notes issued to international financial institutions in this and past years. In

[Traduction]

décision, prise l'an dernier, de hausser le supplément de revenu garanti de \$35 par mois par ménage, tout en tenant compte de l'accroissement du nombre des bénéficiaires et de l'indexation trimestrielle des prestations afin de compenser l'augmentation du coût de la vie.

Parmi les paiements de transfert, seules les subventions connaissent une baisse en 1981-1982. Cela tient au traitement des paiements d'indemnisation aux importateurs de pétrole et à celui du Fonds renouvelable d'indemnisation pétrolière. Aux termes du régime de double prix, le gouvernement prélève un droit d'indemnisation pétrolière à toutes les raffineries afin de compenser les subventions versées pour les prix plus élevés du pétrole importé et du pétrole synthétique produit au pays. Il en résulte, dans le Budget, une diminution de \$2.4 milliards par rapport à 1980-1981. Exception faite des paiements d'indemnisation pétrolière, les subventions ont augmenté de \$477 millions, surtout à cause de l'inclusion dans le cadre du programme énergétique nationale, des fonds destinés à l'octroi de subventions aux ménages et aux entreprises qui remplacent le pétrole par d'autres formes d'énergie.

Les autres paiements de transfert ont augmenté de \$578 millions, ce qui permettra au gouvernement d'étendre les initiatives actuelles ayant pour but de favoriser l'expansion des économies régionales, et de réaliser ses objectifs en ce qui a trait à l'aide aux pays en voie de développement.

C'est dans le domaine de la dette publique que se situe la plus forte augmentation figurant au budget; en effet, les frais de la dette contribuent pour 31 p. 100 à l'accroissement total des prévisions budgétaires. Cette augmentation est due à la hausse des taux d'intérêt moyens sur la dette restante ainsi qu'à l'accroissement de la dette.

Le ministère de la Défense nationale justifie de \$5.9 milliards, soit le tiers des dépenses de fonctionnement et d'immobilisation du gouvernement fédéral. Un tel niveau de ressources, qui représente une augmentation de 17 p. 100 en comparaison de 1980-1981, reflète l'engagement du gouvernement envers l'OTAN, selon lequel les dépenses au chapitre de la défense devraient s'accroître, en termes réels, de 3 p. 100 par année.

Les dépenses de fonctionnement et d'immobilisation des autres ministères et organismes réunis s'élèvent à \$11.9 milliards, soit 18.5 p. 100 du budget total de 1981-1982. Je tiens à souligner, monsieur le président, que depuis 1975-1976, époque à laquelle le gouvernement a instauré sa politique de restrictions, les dépenses de fonctionnement et d'immobilisation ont suivi le rythme de l'inflation.

Les prêts, investissements et avances figurant au budget de 1981-1982 totalisent \$1.0 milliard; il y a donc eu baisse de \$127 millions par rapport à 1980-1981. Je dois signaler, monsieur le président, qu'il n'est pas prudent de faire des comparaisons directes entre le montant total de ces deux années, car on a modifié la manière de traiter les fonds investis dans les institutions financières dans le cadre du programme d'aide aux pays étrangers. Cette année, le Budget est basé sur les prévisions d'avances

[Text]

previous years' estimates, the actual value of the notes issued was included in the compilation of total estimates. This change has been made to provide Parliament with a clearer picture of the actual amounts to be committed to Official Development Assistance each year and of the actual cash expenditures that the government expects to make during the course of the fiscal year.

One of the major items included in the 1981-82 estimates is \$303 million for the Farm Credit Corporation for loans to farmers and farm syndicates, an increase of \$32 million from 1980-81. In line with the government's commitment to developing countries, bilateral assistance stands at \$275 million in 1981-82, \$30 million higher than the previous year, and Canada's investment in the International Development Association is \$102 million. In 1980-81, funds for this investment were provided in supplementary estimates. The estimates also include financing for two crown corporations that were not provided for in last year's main estimates. In 1981-82, the government will spend \$100 million to purchase equity in Petro-Canada. This does not include any investments from the proposed Canadian Ownership Account which is based entirely on levies imposed on oil and gas consumption in Canada. A provision of \$34 million is included in 1981-82 for the Export Development Corporation for loans in support of its activities in the area of export promotion.

With regard to the size of the Public Service, the 1981-82 main estimates provide for 315,680 authorized person-years. This is an increase of 3,085 or just under 1.0 per cent from last year's level. This follows two successive years of actual reductions in the number of person-years. I would point out, however, that even with this year's increase, we are still below the level of person-years authorized in 1975-76.

Of the total 3,085 increase this year, 1,373 person-years are for 1981-82 only and represent the requirements for the 1981 Census. Setting aside these person-years, the increase in the size of the controlled Public Service is about 0.5 per cent. This rise is in large part due to increases in the level of person-years in Revenu Canada, the Royal Canadian Mounted Police and Energy, Mines and Resources.

I would now like to turn, Mr. Chairman, to a discussion of the estimates for Treasury Board Canada and the Office of the Comptroller-General.

The 1981-82 main estimates provide \$559.7 million and 782 authorized person-years for Treasury Board Canada, an increase of \$46.9 million and 35 person-years from the

[Traduction]

contre les billets délivrés, cette année et les années antérieures, aux institutions financières. Dans le budget des années passées, la valeur réelle des billets délivrés était comprise dans la compilation du budget total. Cette modification a pour but de fournir au Parlement une idée plus nette des montants réels à engager, chaque année, pour l'aide officielle au développement ainsi que des dépenses réelles que le gouvernement s'attend à faire au cours de l'année financière.

Parmi les principaux postes inclus dans le budget de 1981-1982, mentionnons les \$303 millions accordés à la Société du crédit agricole à des fins de prêts aux cultivateurs et aux groupes agricoles; ce montant représente une augmentation de \$32 millions sur 1980-1981. Vu l'engagement pris par le gouvernement envers les pays en voie de développement, l'aide bilatérale, fixée à \$275 millions en 1981-1982, surpasse de \$30 millions les crédits de l'année précédente. Le Canada compte aussi investir \$102 millions dans l'Association internationale de développement. En 1980-1981, les fonds nécessaires à cette fin ont été fournis par des budgets supplémentaires. Le budget renferme en outre les fonds de financement de deux sociétés de la Couronne auxquelles les prévisions de l'an dernier n'ont pas pourvu. En 1981-1982, le gouvernement dépensera \$100 millions à l'achat d'actions de Petro-Canada. Cela ne comprend pas les investissements provenant de l'éventuel Compte de propriété canadienne, lequel est alimenté uniquement de taxes imposées à la consommation canadienne de pétrole et de gaz. Le budget de 1981-1982 comprend une provision de \$34 millions destinés à la Société pour l'expansion des exportations pour appuyer les activités de cette société concernant la promotion des exportations.

En ce qui concerne la taille de la Fonction publique, le budget de 1981-1982 prévoit des besoins autorisés de 315,680 années-personnes. Cela représente une augmentation de 3,085, soit un peu moins de 1 p. 100, par rapport à l'an dernier, alors que les deux années précédentes ont été marquées par une réduction du nombre des années-personnes. Je ferai remarquer, toutefois, que malgré l'augmentation de cette année, nous restons toujours au-dessous du niveau d'années-personnes autorisé en 1975-1976.

Sur l'augmentation totale de 3,085 années-personnes cette année, 1,373 s'appliquent seulement à 1981-1982 et représentent les besoins du recensement de 1981. Si l'on met ces années-personnes de côté, l'accroissement de taille de la Fonction publique se limite à environ 0.5 p. 100. Cette hausse de pourcentage provient en grande partie des augmentations d'années-personnes à Revenu Canada, à la Gendarmerie royale du Canada et au ministère de l'Énergie des Mines et des Ressources.

J'aimerais en venir maintenant, monsieur le président, aux crédits du Conseil du Trésor et du Bureau du Contrôleur général.

Le Budget principal de 1981-1982 prévoit, pour le Conseil du Trésor, \$559.7 millions et 782 années-personnes autorisées, soit une augmentation de \$46.9 millions et

[Text]

previous year. The largest item included in the estimates is \$220 million for government contingencies to cover temporary financing of unforeseen requirements as well as additional salary requirements beyond those included in departmental estimates. This represents an increase of \$20 million over last year's provision. The government's contribution, as an employer, to employee insurance plans amounts to \$178 million in 1981-82, an increase of \$21.2 million from the previous year. The 1981-82 estimates also include \$120.2 million for the centrally financed Student Summer and Youth Employment Program. These funds will be allocated to other departments and agencies for specific employment projects. A further \$2.4 million and 25 person-years are provided to cover workload increases including the discharge of current responsibilities with respect to crown corporations, the implementation of the Federal Identity Program and the development of a Training and Development Information System. Finally, the persons-years allocated to the Temporary Assignments Program have increased by 10 to a level of 41. This program is intended to provide executives and senior officers to carry out temporary assignments in government departments and agencies. The increase will be used to augment the representation, within the program, of special interest groups.

The 1981-82 main estimates for the office of the Comptroller-General are \$17.2 million, an increase of \$2.1 million from 1980-81. Authorized person-years will decline by 36 to a level of 273. The estimates include \$7.5 million and 95 person-years for the Implementation Assistance Program. Under this program, supplementary resources are provided to departments, where required, to assist with the implementation of approved action plans to improve departmental financial management practices. Person-years devoted to this program have decreased by 45 in 1981-82, as a result of a forecast reduction in departmental requests for assistance and the difficulty encountered in obtaining specialists to work on a term basis. An additional \$1.9 million and nine person-years have been provided to meet workload demands arising from responsibilities in the areas of financial control systems and related administrative practices and procedures.

The Chairman: I will ask the minister to make a few brief remarks now, and then we will go right to the questioning with the lead questioner being Senator Grosart. Mr. Minister.

Honourable D. J. Johnston, President, Treasury Board: Thank you, Mr. Chairman. Honourable senators, first let me

[Traduction]

de 35 années-personnes par rapport à l'année précédente. Le poste le plus considérable du budget, c'est-à-dire \$220 millions, va aux éventualités et permet au gouvernement d'assurer le financement provisoire des besoins imprévus ainsi que des besoins salariaux supplémentaires s'ajoutant à ceux qui sont compris dans les crédits des ministères. Cela représente une augmentation de \$20 millions sur l'an dernier. La contribution fournie par le gouvernement, à titre d'employeur, aux régimes d'assurance des employés s'élève, en 1981-1982, à \$178 millions, montant qui dépasse de \$21.2 millions celui de l'an dernier. Le Budget de 1981-1982 renferme aussi \$120.2 millions destinés au programme centralisé d'emplois d'été des étudiants et placement des jeunes. Ces fonds seront affectés à d'autres ministères et organismes pour l'exécution de projets spéciaux d'emploi. Les augmentations de \$2.4 millions et 25 années-personnes permettront au ministère de répondre à l'augmentation de la charge de travail et de s'acquitter de ses responsabilités actuelles en ce qui concerne les sociétés de la Couronne, la mise en œuvre du programme de symbolisation fédérale ainsi que la mise sur pied d'un système d'information sur la formation et le perfectionnement. Enfin, le nombre d'années-personnes allouées au programme d'affectations temporaires s'est accru de 10, passant à 41. Ce programme vise à mettre à la disposition des ministères et organismes fédéraux des membres de la haute direction et cadres supérieurs pour exécuter des tâches temporaires. Grâce à cette augmentation, on pourra accroître la représentation des groupes d'intérêts spéciaux qui participent au programme.

En 1981-1982, le Bureau du Contrôleur général a un budget principal de \$17.2 millions, soit une augmentation de \$2.1 millions par rapport à 1980-1981. Le nombre d'années-personnes baissera de 36 et s'établira à 273. Ce budget comprend \$7.5 millions et 95 années-personnes affectés au programme d'aide à la mise en œuvre. Les ressources supplémentaires accordées au titre de ce programme permettront aux ministères de fournir l'assistance nécessaire pour l'exécution de plans d'action approuvés ayant pour but d'améliorer les pratiques de gestion financière des ministères. En 1981-1982, les années-personnes consacrées à ce programme ont diminué de 45 en raison de la réduction probable des demandes d'aide de la part des ministères et à cause de la difficulté qu'on a éprouvée à obtenir des spécialistes disposés à travailler à terme fixe. On a prévu un supplément comportant \$1.9 millions et neuf années-personnes qui permettra de répondre aux exigences de la charge de travail découlant des responsabilités concernant les systèmes de contrôle financier ainsi que les pratiques et procédures administratives connexes.

Le président: Je demande maintenant au ministre de faire quelques brèves observations; nous passerons ensuite aux questions. Le sénateur Grosart aura la parole le premier. Monsieur le ministre.

L'honorable D. J. Johnston, président, Conseil du Trésor: Merci, monsieur le président. Honourable sénateurs, permettez-

[Text]

thank you for inviting me here this morning to discuss the main estimates for the year 1981-82. By way of preliminary comment I should like for several reasons to comment on the form of the estimates.

We have had a project in Treasury Board arising out of the recommendations of the Lambert Commission and the Auditor General with respect to the form of the estimates. Concern has been expressed from many quarters for a number of years about the lack of accountability of the government to Parliament, and it has been judged that one of the cornerstones of establishing that accountability is a form of the estimates which will permit parliamentarians to be better informed, to have better in-depth analysis presented in a manner which makes it digestible to the layman.

This is a project which has been in the office of the Comptroller General. I believe you received copies of some pilot projects which have been tabled and which have been referred to committees and in respect of which we are receiving commentary, both from within Parliament and from other sources. We hope that over a period of years we will be able to bring on stream what we call live versions of the form of the estimates by the ministry each year. This year, however, there is one live element, as we call it, of this new project, which is volume 1, the small volume, Part I of the estimates which you may or may not have in front of you. I think you will find that a useful and instructive document in terms of an overview of the government's expenditure plans. It resembles in some respects the material which has been put forward in past years in a publication entitled *How your Tax Dollar is Spent*. That document was prepared by the Treasury Board and I do not believe there has been such a document for the last one or two years. This year, however, I am pleased to have been able to table Part I, which I believe is most informative, most instructive and is presented in a clear, concise manner.

In addition, in Part I, Chapter 5, there is a specific analysis of the government's manpower strength, and an analysis of the different references used in the public service with respect to manpower. I draw your attention to Chapter 5 because each year it is intended that there will be a chapter of Part I of the estimates devoted to some subject matter of current interest. This year we have selected a chapter which is devoted, as you can see, to an explanation of the different measures of the size of the public service and an analysis of the growth of the public service from 1975-1976 to 1981-82.

I think that that will go a long way towards removing some of the confusion which has existed in the past in the minds of many observers, because one often finds parliamentarians and people outside Parliament comparing, for example, numbers on strength with the person-year authorizations which appear in the estimates themselves. Of course, the two are not comparable.

With those brief introductory remarks, Mr. Chairman, perhaps we could proceed directly to questions, if honourable senators so desire.

The Chairman: Thank you, Mr. Minister. I would suggest to honourable senators that perhaps we should have questions

[Traduction]

moi tout d'abord de vous remercier de m'avoir invité à comparaître ici ce matin afin de discuter du budget principal de 1981-1982. En guise de déclaration préliminaire, j'aimerais, pour diverses raisons, faire quelques observations sur la présentation du budget.

A cet égard, le Conseil du Trésor a élaboré un projet découlant des recommandations de la Commission Lambert ainsi que de celles du Vérificateur général. Depuis un certain nombre d'années, de divers milieux s'inquiètent du manque d'imputabilité du gouvernement envers le Parlement; il a donc été jugé qu'une des pierres angulaires de l'établissement de cette imputabilité consistait en un budget principal dont la version permettrait aux parlementaires d'être mieux informés et au profane d'obtenir une analyse plus en profondeur présentée d'une façon beaucoup plus claire.

Ce projet a été présenté au contrôleur général. Je crois que vous avez reçu des exemplaires de certains projets pilotes qui ont été présentés aux Communes et examinés en comité, projets à l'égard desquels tant les parlementaires que des fonctionnaires ont fait certaines observations. Nous comptons que d'ici quelques années le ministère sera en mesure de publier ce que nous appelons des versions vivantes du budget. Cette année, toutefois, nous vous en présentons un élément: je veux parler du volume 1, le petit volume de la partie 1 du budget que vous avez peut-être devant vous. Je crois que vous trouverez ce document utile et instructif puisqu'il donne un aperçu des prévisions de dépense du gouvernement. Il ressemble à certains égards au document qui était publié par les années passées: «Où va l'argent de vos impôts.» Ce document était préparé par le Conseil du Trésor, et je ne crois pas qu'il a été publié ces deux dernières années. Cette année, toutefois, je suis heureux d'avoir déposer la partie 1 qui, à mon avis, contient plus de renseignements que la publication antérieure tout en étant claire et concise.

En outre, vous trouverez au chapitre 5 de la partie 1 une analyse précise de la taille de la Fonction publique fédérale ainsi que des différentes coordonnées utilisées à l'égard des fonctionnaires. J'attire votre attention sur le chapitre 5 parce que l'on prévoit consacrer chaque année un chapitre de la partie I du budget à un sujet d'intérêt général. Cette année le chapitre est consacré à des explications des diverses mesures de la taille de la Fonction publique et à une analyse de sa croissance entre 1975-1976 et 1981-1982.

Je crois que cela contribuera grandement à éliminer une partie de la confusion qui a existé par le passé dans l'esprit de nombreux observateurs, parce qu'il arrive souvent que des parlementaires et des personnes de l'extérieur comparent, par exemple, le nombre de fonctionnaires avec les autorisations années-personnes qui figurent dans le budget. Il va sans dire qu'on ne peut comparer les deux.

Après ces quelques remarques, monsieur le président, peut-être pourrions-nous passer directement à la période des questions, si c'est ce que souhaitent les honorables sénateurs.

Le président: Merci, monsieur le ministre. Je proposerais aux honorables sénateurs de s'en tenir tout d'abord aux princi-

[Text]

directed to the minister by the lead questioner, then have general questions and then excuse him and get on to the more technical side with the officials. Is that agreeable?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Senator Grosart?

Senator Grosart: Thank you, Mr. Chairman. First of all, may I presume to compliment the minister and his officials on this new look at the presentation of the estimates, not only with respect to what has already been achieved in the breakdown of Part I, referred to by the minister, but also with respect to the on-going plans, the four-year plan for what might be described as "revolutionary changes" anticipated in the method of presentation of the estimates.

Mr. Chairman, this is important enough, I think, that I might ask you to consider putting on the record the statement made by the minister of February 4, in which he outlined his plan under the title "*Reform of the Estimates*." And attached to that is the statement called "Background notes on the structure of the proposed revisions of the estimates." I would suggest that we do that because these changes, as they come along, will concern this committee for many years to come and it might be as well to have this on the record. Perhaps I should leave it to your discretion, however, because it does comprise a few pages, perhaps four or five pages when taken together. I do think it would be useful to have on the record, though.

The Chairman: Is that your wish, honourable senators?

Senator Godfrey: We will leave it up to you.

The Chairman: I think we should do so and I will have copies of that material distributed now. Senator Grosart?

Senator Grosart: My first question, Mr. Minister, would be: Are you not a bit disappointed at the lack of response, particularly from members of Parliament, to your request for suggestions? I ask that, because you not only sent out this very explicit description, but also sent two samples; one I think was the supply side of S and S and—

Hon. Mr. Johnston: Correctional Services.

Senator Grosart: Yes, Correctional Services. I understand from the press that you had very poor response from members of Parliament of both Houses. Is that so?

Hon. Mr. Johnston: Well, I have been disappointed. I think I understand why there has been, as you put it, poor response. I have attempted to engage members in a discussion of the form of the estimates. I believe the general reaction is that what they have received is so far superior to anything they have had in the past that they are quite happy. In other words, I like to interpret the lack of response as tacit approval of what we are doing.

I have also invited some former parliamentarians from all parties to review the form of the estimates with me, which they have done. They really have concluded as well that the form is

[Traduction]

pales questions pour ensuite passer à des questions générales; nous pourrions ensuite poser des questions plus techniques à ses représentants. Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: Sénateur Grosart?

Le sénateur Grosart: Merci, monsieur le président. Je me permets tout d'abord de féliciter le ministre et ses représentants de cette nouvelle version non seulement à l'égard de ce qui a déjà été fait pour la partie I et dont a parlé le ministre, mais également au sujet des projets à venir, le plan quinquennal de ce qu'on pourrait appeler les «changements révolutionnaires» prévus dans la structure du budget.

Monsieur le président, cette question est assez importante à mon avis pour que je vous demande de réfléchir à la possibilité de mentionner par écrit la déclaration qu'a faite le ministre le 4 février, et dans laquelle il exposait son plan sous le titre «*Réforme des prévisions budgétaires*». Il faudrait également y joindre le document intitulé «Historique de la révision proposée à la structure du budget des dépenses». Si je le propose, c'est que j'estime que ces changements, au fur et à mesure qu'ils seront apportés, intéresseront le Comité pendant de nombreuses années à venir et qu'il vaudrait peut-être mieux les consigner. Je devrais peut-être laisser cette question à votre discrétion parce qu'il s'agit de quelques pages, 4 ou 5 pages en tout. Je crois qu'il serait utile toutefois de les avoir pour notre gouverne.

Le président: Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

Le sénateur Godfrey: C'est à vous d'en décider.

Le président: Je crois que nous devrions accéder à cette demande et je m'occupe de faire distribuer des exemplaires de ce document. Sénateur Grosart?

Le sénateur Grosart: Voici ma première question, monsieur le ministre. N'êtes-vous pas un peu désappointé de n'avoir reçu aucune réponse des députés en particulier à votre demande de suggestions? Je le demande parce que vous leur avez non seulement remis cette description très explicite mais vous y aviez joint deux échantillons. Il s'agissait dans un cas du plan des dépenses du programme des approvisionnements et—

L'honorable M. Johnston: Le service correctionnel.

Le sénateur Grosart: Oui, le service correctionnel. J'ai cru comprendre en lisant les journaux que les représentants des deux Chambres avaient été très peu coopératifs. Est-ce le cas?

L'honorable M. Johnston: J'ai été désappointé. Je crois toutefois que je comprends pourquoi si peu de parlementaires comme vous le dites, ont répondu. J'ai essayé d'engager ces derniers dans une discussion sur la nouvelle version du budget. Je crois qu'en général ils considèrent ce que je leur ai présenté est à ce point exceptionnel par rapport à ce qu'on leur a remis par le passé qu'ils en sont très heureux. Autrement dit, j'aime interpréter ce silence comme une approbation tacite.

J'ai également invité certains anciens parlementaires de tous les partis à étudier le budget avec moi sous sa nouvelle forme, ce qu'ils ont fait. Ils en ont conclu également qu'il s'agissait

[Text]

a vast improvement; there might be other changes on an on-going basis, but they are quite pleased with what they see.

The problem that has been raised by a number of them—specifically Mr. Fisher and Mr. Gillies, both in columns and both of whom have reviewed it at my request—is that now we must get on with the job of ensuring that the tools are used, that the committee system is made effective, and that this information is available. But if it is not used effectively by parliamentarians in committee work, much of the purpose of the exercise will have been lost. I think this is where we must direct our attention.

Senator Grosart: What are the defects in the present system of parliamentary review of the estimates? Perhaps you could tell this committee just how many of the standing committees of Parliament to which the estimates or parts of the estimates were specifically referred actually reported on them?

Hon. Mr. Johnston: I do not believe that I have a report from any committee as of this point.

Senator Grosart: I am referring to the reference of the main estimates to the standing committees. It is my understanding that some committees reported to Parliament and that some have not reported at all.

Hon. Mr. Johnston: I cannot tell you which ones reported and which ones did not report.

Senator Grosart: I wonder if anybody has that information for the record. I think it would be rather interesting.

Hon. Mr. Johnston: We can obtain that information.

Senator Grosart: Can anyone make a guess as to how many of the standing committees bothered to report? Would it be as much as half of them?

Senator Leblanc: Do they not have to report by the end of June?

Hon. Mr. Johnston: No, it is tomorrow.

Senator Leblanc: The end of May then?

Hon. Mr. Johnston: Yes.

Senator Grosart: It would be interesting to know. I believe it was you, Mr. Minister, who suggested that these committees should be restructured so that they are made up of a smaller number of members and that the committee deal with the estimates and supplementary estimates on a more or less permanent basis. What did you have in mind there?

Hon. Mr. Johnston: I do not have direct responsibility for the formulation of the committees, but I do have the mandate to co-ordinate the government's response to the Lambert recommendations which embrace committee reform. Personally, I have not seen what Mr. Pinard is likely to bring forward. I believe that the general consensus of most observers is that the committees do suffer from size in that they are large and unwieldy and that the lack of permanent membership is also a major problem because it does not permit members to become

[Traduction]

d'une grande amélioration et que d'autres changements pourraient être apportées au fur et à mesure. Ils sont très satisfaits de cette version.

Un certain nombre d'entre eux, plus précisément MM. Fisher et Gillies, deux collaborateurs de journaux qui l'ont tous les deux examinée à ma demande—sont d'avis qu'il nous faut maintenant nous assurer que les outils sont utilisés, que le système de comité devienne efficace et que ces renseignements soient disponibles. Mais si cet ouvrage n'est pas utilisé efficacement par les parlementaires en comité, une grande partie de nos efforts n'auront servi à rien. Je crois que c'est là qu'il faut consacrer tous nos efforts.

Le sénateur Grosart: Quels sont les failles du système auquel le Parlement a recours pour l'étude du budget? Peut-être pourriez-vous dire simplement au comité à combien de comités permanents à qui l'on avait confié l'étude des prévisions budgétaires ou une partie de ces dernières ont présenté leur rapport?

L'honorable M. Johnston: Je ne crois pas qu'à l'heure actuelle aucun comité n'ait déposé son rapport.

Le sénateur Grosart: Je veux parler des comités permanents qui étudient le budget principal. On m'a dit que certains comités avaient fait rapport au Parlement tandis que d'autres tardaient encore à le faire.

L'honorable M. Johnston: Je l'ignore.

Le sénateur Grosart: Je me demande si quelqu'un pourrait, pour notre gouverne, nous renseigner à ce sujet. Cela pourrait être assez intéressant.

L'honorable M. Johnston: Nous pouvons obtenir ces renseignements.

Le sénateur Grosart: Quelqu'un peut-il avancer un chiffre quant au nombre de comités permanents qui ont pris la peine de soumettre leur rapport? Y en aurait-il au moins la moitié?

Le sénateur Leblanc: Ne sont-ils pas tenus de faire rapport avant la fin de juin?

L'honorable M. Johnston: Non; ils ont jusqu'à demain.

Le sénateur Leblanc: La fin de mai alors?

L'honorable M. Johnston: Oui.

Le sénateur Grosart: Il serait intéressant de savoir. Je crois que c'est vous, monsieur le ministre, qui avez laissé entendre que ces comités devraient être restructurés de manière à comporter moins de membres et qu'ils devraient étudier les prévisions budgétaires et le budet supplémentaire d'une façon plus ou moins permanente. A quoi songiez-vous alors?

L'honorable M. Johnston: Je n'ai aucune responsabilité directe en ce qui concerne l'organisation des comités, mais j'ai le mandat de coordonner la réponse du gouvernement aux recommandations du rapport Lambert, ce qui englobe la réforme des comités. Je ne suis pas au courant de ce que M. Pinard a l'intention de présenter. Je crois que de l'avis de la plupart des observateurs, les comités comportent trop de membres et sont difficiles à diriger; le fait que les membres n'y siègent pas de façon permanente constitue également un pro-

[Text]

fully acquainted in any particular area before they are moved, except for a few who have been very faithful and dedicated in their work on these committees.

There is very little incentive in the system for people to do committee work. I am not sure that Parliament has paid sufficient attention to some of the good work that has been done by committees in the past, but I have made it a point as President of the Treasury Board to review and respond to all reports coming out of the Public Accounts Committee.

In many instances I think the committee members feel that they are wasting their time because there is never a response. The committees play a very valuable role in our parliamentary system. For example, we have seen that with regard to the Senate committees on a number of occasions and, most recently, I can think of the accommodation policy when Mr. Cosgrove and I appeared before you in response to recommendations of this committee.

The experience with the parliamentary task forces which have reported seems to have been quite positive. Some of these groups have done very good work in the area of regulatory reform and in dealing with particular obstacles and, quite recently, on the issue of alternative energy. I understand that the members of that task force attended regularly, worked hard and had good resources. This suggests to me that the potential is there as well in the standing committees, but there does not seem to be as much motivation or enthusiasm at that level.

Another issue which has been raised and I believe should be addressed is the question of resources for these committees. The Public Accounts Committee, which I had the privilege of chairing briefly during the last Parliament, had the benefit of the Auditor General's support, which tended to make it more effective. I believe that most committee chairmen would agree that additional facilities for resource people, research and so on might also tend to motivate members more. In any event, all these areas I believe are under consideration. I have had relatively little exposure to the situation because I have not been in Parliament that long. The opinions I just expressed have come to me from other people and, certainly, they have been corroborated by my limited experience.

Senator Grosart: Is there anything to suggest that there might be established in the House of Commons what might be called an estimates committee which would match the Public Accounts Committee? Such a committee would deal with the estimates on an overall basis and, hopefully, on a non-partisan basis.

Hon. Mr. Johnston: I believe that topic has been discussed. I do not know, though, to what extent it has been advanced in any concrete way. I do not know whether Mr. Pinard's recommendations, which I hope to see relatively soon, will address the actual responsibilities of the various committees or simply address the committee structures and perhaps touch upon the question of remuneration for, for example, the chairmen of

[Traduction]

blème important. En effet, ces derniers ne peuvent se familiariser avec un sujet particulier si ce n'est un certain nombre d'entre eux qui ont toujours fait preuve d'un grand dévouement à leur travail au sein de ces comités.

Rien ne motive vraiment les parlementaires à prendre au sérieux leur travail en comité. Je ne suis pas convaincu que le Parlement ait prêté suffisamment attention à certains bons résultats que les comités ont obtenu par le passé, mais je me suis fait un devoir, à titre de président du Conseil du Trésor, d'étudier tous les rapports préparés par le Comité des comptes publics et d'y répondre.

Dans bien des cas, je crois que les membres des comités ont l'impression qu'ils perdent leur temps du fait qu'ils n'obtiennent jamais aucune réaction. Les comités jouent un rôle très valable dans notre système parlementaire. Par exemple, nous l'avons constaté à un certain nombre d'occasions pour les comités du Sénat et, plus récemment, à l'égard de la politique du logement alors que M. Cosgrove et moi-même avons comparu devant vous en réponse à vos recommandations.

L'expérience avec les groupes de travail parlementaires qui ont présenté des rapports semble avoir été très positive. Certains de ces groupes ont fait un excellent travail dans le domaine de la réforme de la réglementation et plus récemment dans le domaine des énergies de remplacement. On m'a laissé entendre que les membres de ce groupe de travail avaient assisté très régulièrement aux séances, avaient travaillé très fort et avaient disposé de bonnes ressources. Cela me porte à croire que le potentiel existe, mais il ne semble pas y avoir à ce niveau autant de motivation ou d'enthousiasme.

La question des ressources de ces comités a également été soulevée, et je crois qu'on devrait en discuter. Le comité des comptes publics, dont j'ai eu l'honneur d'être président brièvement au cours de la dernière législature, avait l'avantage d'avoir l'appui du vérificateur général et était, par le fait même, plus efficace. Je crois que la majorité des présidents de comité conviendraient que de meilleures installations pour les personnes ressources, la recherche et ainsi de suite pourraient aider à motiver les membres. De toute façon, je crois que ces questions sont actuellement à l'étude. Je ne connais pas très bien la situation car je ne suis vraiment pas député depuis si longtemps. Les opinions que je viens d'exprimer me viennent d'autres personnes et, certainement, elles ont été confirmées par mon expérience limitée.

Le sénateur Grosart: Y a-t-il des indications qu'on pourrait établir à la Chambre des communes ce qu'on pourrait appeler un comité des prévisions qui serait, en sorte, l'équivalent du comité des Comptes publics? Un tel comité s'occuperait des prévisions dans l'ensemble et, il est à espérer, de façon objective.

L'honorable M. Johnston: Je crois que cette question a été discutée. Je ne sais cependant pas dans quelle mesure on a obtenu des résultats concrets. Je ne sais pas si les recommandations de M. Pinard, que j'espère avoir en main bientôt, s'attaqueront aux responsabilités réelles des divers comités ou simplement à leur structure et peut-être à la question de la rémunération, par exemple, des présidents de comité, l'une des recommandations du rapport de la Commission Lambert.

[Text]

committees, which was also a recommendation of the Lambert Commission report.

I am sure that many of you have probably seen the study of the Business Council on National Issues, which was published in 1979, I believe. It made many of the same recommendations as the Lambert Commission.

Senator Grosart: Mr. Minister, in Part I there is the obvious statement to the effect that this year's estimates are based on the same economic assumptions or conditions as the budget speech of October. In the interval since October, the economic climate has changed considerably with regard to such areas as inflation, public debt and productivity. The overall economy is probably in a minus situation by at least the anticipated 3 per cent. However the situation is balanced perhaps by a better unemployment situation and the expectation of economic growth. There are pluses and minuses. Will these changes in assumptions affect the budget numbers for the fiscal year 1981-82 and, particularly, will they affect the interesting projections which were made with regard to the constraint in the growth of government expenditures in coming years.?

We received some comfort from the projected decreases in the increases in government expenditures. As I remember the figures, one year ago it was 13.5 per cent, this year it will be 12.8 per cent and for the fiscal year 1982-83 it will drop to 10.5 per cent and to 10.1 per cent in the fiscal year 1983-84. Will those assumptions stand up?

Hon. Mr. Johnston: Senator, the assumptions are outdated. I believe you have touched upon the projections which automatically spring to mind. For example, there is greater growth, which is more likely to have an impact on the revenue side than on the sale and expenditure side of the estimates. There should be some savings in the area of unemployment, and probably dead costs and so on will obviously change. But, from our point of view, we must work with the assumptions which are given to us by the Minister of Finance and the Department of Finance. Of course, these estimates flesh out the budget within the fiscal framework which he set in October, and which has not been updated. We will have to await further advice from the Minister of Finance before we can make any changes. However, I think it is fair to say that part of the purpose of the envelope system is to provide for advanced warning of these changes in assumptions. We live in an economic climate where they change almost daily.

I should have pointed out during my opening remarks perhaps that you will have noted we have projected out to the year 1983-84 by individual envelopes within these estimates. If we are to keep a lid on expenditures within the framework established by the Minister of Finance, clearly, as assumptions change and adjustments are made, changes will have to be made within those limits in order to ensure we stay within those limits, at least, that is how I interpret the operation of the envelope system. When a decision is made in 1981-82, we

[Traduction]

Je suis persuadé que nombre d'entre vous ont consulté le rapport du Conseil d'entreprises pour les questions d'intérêt national qui a été publié en 1979, je crois. Un bon nombre de ces recommandations étaient également contenues dans le rapport de la Commission Lambert.

Le sénateur Grosart: Monsieur le ministre, dans la partie I, on dit de façon claire que les prévisions de cette année ce fondent sur les mêmes hypothèses en conditions économiques que le discours sur le budget d'octobre. Depuis octobre, le climat économique a changé de façon considérable en ce qui a trait notamment à l'inflation, à la dette publique et à la productivité. L'économie dans nos ensemble est probablement dans une position négative d'au moins 3 p. 100 comme on l'avait prévu. Toutefois, la situation est peut-être équilibrée par une meilleure conjoncture dans le secteur de l'emploi et de la croissance économique. Il y a des facteurs à la fois positifs et négatifs. Est-ce que ces changements des prévisions changeront les chiffres présentés dans le budget pour l'année financière 1981-1982 et, plus particulièrement, influenceront-ils sur les projections intéressantes qui ont été faites en ce qui a trait aux restrictions des dépenses publiques dans les années à venir?

Nous avons reçu certaines assurances des baisses projetées dans l'augmentation des dépenses publiques. Si je me souviens bien des chiffres, il y a un an, on enregistrait 13,5 p. 100, cette année le chiffre devrait être 12,8 p. 100 et en 1982-83, il baissera à 10,5 p. 100 et à 10,1 p. 100 en 1983-84. Est-ce que ces hypothèses s'appliquent toujours?

L'honorable M. Johnston: Monsieur le sénateur, ces chiffres sont dépassés. Je crois que vous avez parlé des projections qui viennent automatiquement à l'esprit. Par exemple, il y a une plus grande croissance, qui devrait avoir un impact sur les revenus plutôt que sur les dépenses. Il devrait également y avoir certaines économies dans le secteur du chômage et probablement certains coûts disparaîtront probablement ou changeront de façon dramatique. Mais, selon nous, nous devons travailler en fonction des projections qui nous ont été données par le ministre et le ministère des Finances. Évidemment, ces prévisions établissent le budget dans le cadre fiscal que le ministre a établi en octobre, et qui n'a pas encore été actualisé. Nous devons attendre de nouveaux avis du ministre des Finances avant d'apporter des modifications. Toutefois, je crois qu'il est juste de dire qu'une partie de l'objet du système d'enveloppes est d'assurer une alerte de ces changements des hypothèses. Nous vivons dans un climat économique où ces chiffres changent presque tous les jours.

Peut-être aurais-je dû signaler lors de mes observations au tout début, que vous aurez probablement remarqué que nous avons obtenu des projections pour l'année financière 1983-1984 dans des enveloppes individuelles. Pour maintenir les dépenses dans les lignes établies par le ministre des Finances, évidemment, puisque les projections changent et des rajustements sont effectués, des changements devront être apportés dans ces limites afin d'assurer que nous les respectons, c'est du moins ce qu'est pour moi le système d'enveloppes. Lorsqu'une

[Text]

have to extrapolate the impact of that right out to 1983-84. It is a constantly-moving target.

The Minister of Finance has said that the policy of the government is to keep expenditure growth with the GNP trend line and that has been the approach. I assume it will continue to be the approach.

Senator Grosart: How do you determine an estimate of the resources available per envelope? How do you determine the allocation of those resources to the envelopes?

Hon. Mr. Johnston: If you turn to page 8, you will see there a description of the expenditure plan by envelope. Chart B on the opposite page shows the outlays by envelope for 1975-76 to 1983-84.

The Minister of Finance establishes the fiscal plan and makes recommendations with respect to the setting of the envelopes in consultation with Treasury Board. These, in turn, are brought to the Committee of Priorities and Planning which is a cabinet committee. Based upon the other side, which is the feed-in from the departments of their strategic overview and operational plans, which go into the various policy committees, the envelopes are ultimately set at the level of priorities and planning for the various envelopes, all of which are enumerated on page 8.

These envelopes consist, of course of two kinds of expenditures. There is the basic ongoing no-policy change A base budget of each department which is within that envelope. Let us take economic development, for example. That would be what we call the ongoing A base. In addition to that, there is a policy reserve. I might say that the policy reserves are quite modest because of this period of restraint. Ministers meeting within that policy committee then decide amongst themselves the priorities with respect to the allocation of funds from that policy reserve. That is policy reserve not only for the year 1981-82, but projected out into the future years. That is essentially how the system operates. The actual levels, though, are determined, as I indicated, by the Committee on Priorities and Planning of cabinet. The fiscal plan is the fiscal plan which the Minister of Finance brings forward to that committee.

Senator Grosart: Would it then be a cabinet decision at the final stage to make changes such as were made this year such as the decision which was made to allocate less to economic development and, perhaps, more on what we call the "social justice side"?

Hon. Mr. Johnston: That has not been the thrust of the changes this year; it has been to emphasize economic development as opposed to social development.

Senator Grosart: My understanding is that there was a drop, but perhaps I am wrong in that, from \$8 billion to \$7 billion.

Hon. Mr. Johnston: I cannot recall specific adjustments, but the thrust has been to provide a policy reserve.

[Traduction]

décision est prise en 1981-82, nous devons extrapoler l'impact de cette décision jusqu'en 1983-84. Parce que la cible bouge toujours.

Le ministre des Finances a dit que la politique du gouvernement est de maintenir la croissance des dépenses au niveau des tendances du PNB et c'est la façon qu'on a utilisée pour aborder le problème. Je suppose qu'on conservera ce scénario.

Le sénateur Grosart: Comment déterminez-vous les ressources disponibles par enveloppe? Comment établissez-vous la répartition de ces ressources dans les enveloppes?

L'honorable M. Johnston: Si vous tournez à la page, 8, vous verrez qu'il y a une description du plan de dépenses par enveloppe. Le tableau B à la page suivante vous donne une idée des dépenses par enveloppe de 1975-1976 à 1983-1984.

Le ministre des Finances établit le plan financier et présente des recommandations sur l'établissement des enveloppes en consultation avec le Conseil du Trésor. Ces recommandations sont à leur tour présentées au Comité des priorités et de la planification qui est un comité du cabinet. En fonction des réactions des ministères de leur position stratégique et opérationnelle qui sont présentées aux divers comités de politique, les enveloppes reçoivent finalement la priorité et la planification appropriées. Vous trouverez la liste des enveloppes à la page 8.

Ces enveloppes représentent, évidemment, deux types de dépenses. Il y a le budget fondamental permanent. A pour chaque secteur qui fait partie de cette enveloppe. Prenons le développement économique, par exemple. C'est ce qu'on appellerait la base permanente A. En plus, il y a une réserve. Je pourrais dire que ces réserves sont plutôt modestes en raison de la période de restrictions que nous traversons actuellement. Les ministres qui sont membres de ce comité politique décident alors les priorités en ce qui a trait à l'allocation des fonds provenant de cette réserve. Cette dernière ne vaut pas seulement pour l'année 1981-1982 mais est projetée pour les années à venir. C'est fondamentalement la façon dont le système fonctionne. Les niveaux actuels, cependant, sont déterminés, comme je l'ai indiqué, par le Comité des priorités et de la planification du cabinet. Le plan financier est celui que le ministre des Finances présente à ce comité.

Le sénateur Grosart: Dans ce cas-là, ce serait une décision du cabinet à la dernière étape, d'apporter des modifications comme on l'a fait cette année en décidant d'affecter moins au développement économique et, peut-être, plus à ce que nous appelons la «justice sociale»?

L'honorable M. Johnston: Ce n'est pas vraiment l'orientation des changements apportés cette année; on a cherché à mettre l'accent sur le développement économique plutôt que social.

Le sénateur Grosart: J'ai cru comprendre qu'il y avait eu une baisse, mais je me trompe peut-être, de \$8 à \$7 milliards.

L'honorable M. Johnston: Je ne peux pas me souvenir d'ajustements particuliers, mais l'idée était d'améliorer la réserve.

[Text]

Mr. Manion points out to me that the allocation of a separate energy envelope moved some of the expenditures from economic development into the energy sector.

Senator Grosart: There was a transfer of programs. What government expenditures are not recorded in the estimates?

Hon. Mr. Johnston: My understanding is that they are all shown. Of course, they are not all voted upon because of the statutory expenditures. Tax expenditures, though, are not shown in the estimates.

Senator Grosart: Any others?

Mr. J. L. Manion, Secretary, Treasury Board: Not that I know of.

Senator Grosart: This seems to fall into the area of the difference between basing the estimates on the public accounts rather than the national accounts. What differences are shown there?

Hon. Mr. Johnston: That is another matter. I am not sure there is an explanation.

Senator Grosart: For example, the unemployment insurance contribution is shown differently in the two.

Hon. Mr. Johnston: Some are shown gross in the national accounts and netted in the public accounts.

One of the items which is specifically referred to here, and which has been the subject of some comment, is the changed treatment with respect to the oil import compensation figures in the public accounts of this year.

Senator Grosart: This is where you have netted in the compensation charges to the payments proposed. Would you explain that?

Hon. Mr. Johnston: Perhaps I could read the passage which is at the top of page 9. It states:

Historical comparisons in the case of the Energy envelope must take account of the revised treatment of subsidies on imported oil. With the adoption of blended oil pricing in 1980, a Petroleum Compensation Program was designed to replace the Oil Import Compensation Program and the Petroleum Compensation Revolving Fund. Under the new program, subsidies on imported oil and domestically produced synthetic oil are funded through receipts arising from the Petroleum Compensation Charge levied on all refiners. Any excess subsidy payments are treated as budgetary expenditures. In fact, net petroleum compensation payments are forecast to drop from \$350 million included in the 1981-82 Main Estimates to zero in 1982-83 and 1983-84.

So that \$350 million is a net figure through this process. It has the effect of reducing the expenditure level.

Senator Grosart: I read that, but I did not understand it so I put a question mark next to it. I still do not understand it.

[Traduction]

M. Manion me signale que l'allocation d'une enveloppe particulière pour l'énergie a déplacé certaines des dépenses du secteur du développement économique à celui de l'énergie.

Le sénateur Grosart: Il y a eu un transfert de programmes. Quelles sont les dépenses publiques qui ne sont pas comprises dans les prévisions?

L'honorable M. Johnston: J'ai cru comprendre qu'elles y sont toutes indiquées. Évidemment, elles ne font pas toutes l'objet d'un vote en raison des dépenses statutaires. Les dépenses fiscales, cependant, ne figurent pas dans les prévisions.

Le sénateur Grosart: Y en a-t-il d'autres?

M. J. L. Manion, secrétaire, Conseil du Trésor: Pas à ma connaissance.

Le sénateur Grosart: Cela semble faire partie de la différence entre les prévisions formulées en fonction des comptes publics et celles en fonction des comptes nationaux. Quelles différences retrouve-t-on?

L'honorable M. Johnston: C'est une autre question. Je ne suis pas certain qu'il y ait une explication.

Le sénateur Grosart: Par exemple, la contribution à l'assurance-chômage est donnée de façon différente dans les deux comptes.

L'honorable M. Johnston: Certains chiffres sont bruts dans les comptes nationaux et nets dans les comptes publics.

L'un des crédits dont on parle actuellement ici, et qui a fait l'objet de certains commentaires, est le traitement modifié de l'indemnisation des importateurs de pétrole dans les comptes publics cette année.

Le sénateur Grosart: C'est là que vous avez donné les coûts nets d'indemnisation en fonction des paiements proposés. Pourriez-vous nous donner des explications?

L'honorable M. Johnston: Peut-être devrais-je lire le passage qui se trouve au haut de la page 9. On dit:

L'analyse historique de l'enveloppe de l'énergie doit tenir compte du changement dans les subventions au pétrole importé. Avec l'adoption d'un mécanisme de prix pondéré du pétrole en 1980, un programme d'indemnisation pétrolière a été conçu pour remplacer le programme d'indemnisation des importateurs de pétrole et le fonds renouvelable d'indemnisation pétrolière. Dans le nouveau système, les subventions relatives au pétrole importé et au pétrole synthétique produit au Canada sont financées par les recettes provenant du prélèvement d'indemnisation pétrolière imposé à tous les raffineurs. Tout excédent des subventions est considéré comme une dépense budgétaire. En fait, les versements nets d'indemnisation pétrolière devraient passer, selon les prévisions, de \$350 millions—montant inscrit au Budget principal de 1981-1982—à zéro en 1982-1983 et 1983-1984.

Donc, ces \$350 millions représentent un chiffre net. Il permet de réduire le niveau de dépense.

Le sénateur Grosart: J'ai lu cela, mais je n'ai pas compris; c'est pourquoi j'ai mis un point d'interrogation dans la marge. Je ne comprends toujours pas d'ailleurs.

[Text]

Mr. Manion: There is a good explanation of the difference between the national accounts and the public accounts presentation in the budget material at page 39.

Senator Grosart: Is that the footnote?

Mr. Manion: There are tables and there is a fairly lengthy description of the difference between the two levels of presentation. I am referring to this document entitled, "The Budget." It is at page 39 of the explanatory material. There is a table showing the figures in the two kinds of presentation. There are other paragraphs which explain the difference.

Senator Grosart: That is in the explanation of the budget?

Mr. Manion: Yes.

Hon. Mr. Johnston: Perhaps I could just explain that in one sentence. Effectively, what we are saying here is that the compensation payment, that is, the subsidies on the one hand, which are treated on a gross basis with the revenues shown separately, are now being treated on a net basis so the revenues from the levies and the subsidies paid are netted with the net difference being \$350 million. The budgetary expenditure then becomes \$350 million instead of \$3 billion, or whatever the amount might otherwise be. That is the impact of it.

Senator Grosart: Would the policy objective then be to attempt, as far as possible, to increase the charges from time to time to net out at zero?

Hon. Mr. Johnston: Are you referring specifically to oil? It is intended in fact that that net amount of \$350 million will be reduced to zero in 1982-83.

Senator Grosart: Can you give us an indication of what we might expect in the supplementaries by way of increases not projected or provided for in the main estimates? I know that there are some major increases, such as in the energy envelope, but that is only \$700 million in the estimates.

Hon. Mr. Johnston: It is intended, of course, that the supplementary estimates will be tabled to reflect the decisions that are made by the policy committees with respect to the policy reserves.

Mr. L. J. O'Toole, Assistant Secretary, Program Branch, Treasury Board: The simplest way to describe it is to say that every place in Volume I where you see the word "reserves", the amounts shown for reserves will eventually surface in the form of supplementary estimates. On page 8, the amount provided in Table 2.2 in a reserve for statutory programs and it will be shown for information in the supps, and starting on page 13 there is a table for each envelope showing the amount provided for reserves within it, and those reserves, of course, can only be spent through supplementary estimates.

[Traduction]

M. Manion: Il y a une bonne explication de la différence entre les comptes nationaux et les comptes publics dans les documents budgétaires à la page 40.

Le sénateur Grosart: Est-ce qu'il s'agit de la note en bas de la page?

M. Manion: Il y a des tableaux et une description relativement longue de la différence entre les deux niveaux de présentation. Je parle du document intitulé «Le Budget». Cette explication se trouve à la page 39 des documents explicatifs. Il y a un tableau indiquant les chiffres pour les deux présentations. Il y a d'autres paragraphes qui expliquent la différence.

Le sénateur Grosart: C'est l'explication du budget?

M. Manion: Oui.

L'honorable M. Johnston: Peut-être pourrais-je simplement expliquer tout cela dans une seule phrase. De fait, nous disons que le paiement d'indemnités, c'est-à-dire, les subventions qui sont traitées de façon brute avec les recettes indiquées séparément, est maintenant traité de façon nette, et les recettes provenant de l'imposition et des subventions payées sont présentées de façon nette, la différence nette étant de \$350 millions. Les dépenses budgétaires deviennent alors \$350 millions au lieu de \$3 milliards ou peu importe le montant qu'on aurait autrement. C'est là toute l'histoire.

Le sénateur Grosart: Est-ce que l'objectif politique serait alors d'essayer, dans la mesure du possible, d'augmenter les imposition de temps en temps pour arriver à un objectif net de zéro.

L'honorable M. Johnston: Parlez-vous du pétrole? On voudrait que le montant net de \$350 millions soit réduit à zéro en 1982-1983.

Le sénateur Grosart: Pouvez-vous nous donner une indication de ce à quoi on pourrait s'attendre dans le budget supplémentaire en ce qui a trait à des augmentations imprévues ou non assurées dans les prévisions budgétaires? Je sais qu'il y a certaines augmentations importantes, comme dans l'enveloppe de l'énergie, mais cela ne représente qu'un montant de \$2,7 milliards dans les prévisions budgétaires.

L'honorable M. Johnston: On désire évidemment que les prévisions supplémentaires soient déposées afin de donner suite aux décisions qui sont prises par les comités politiques en ce qui a trait aux réserves.

M. L. J. O'Toole, secrétaire adjoint, Direction des programmes, Conseil du Trésor: La façon la plus simple de décrire la question est de dire que chaque fois que vous voyez le mot "réserves" dans le volume I, le montant indiqué pour les réserves figurera éventuellement sous forme de budget supplémentaire. À la page 8, le montant donné au tableau 2,2 est une réserve pour les programmes statutaires et elle sera présentée comme information dans le budget supplémentaire, et à partir de la page 13, il y a un tableau pour chacune des enveloppes indiquant le montant accordé pour les réserves de cette enveloppe; évidemment ces réserves ne peuvent être dépensées que dans le budget supplémentaire.

[Text]

Senator Grosart: The point of my question was really to find out whether the minister anticipates any additional requests for supply in the supplementaries that are not provided for.

Hon. Mr. Johnston: In other words, are our reserves inadequate?

Senator Grosart: Yes, that is another way of putting it; or are they adequate?

Hon. Mr. Johnston: I hope that they are adequate, senator.

Senator Grosart: How will the projected renegotiations of the federal-provincial fiscal arrangements affect your projections out to 1984-85? You seem to be very brave in making assumptions of federal government expenditures so far ahead when we know that there are these renegotiations on the fiscal side.

Hon. Mr. Johnston: Clearly, there could be a major move arising out of those negotiations. The Minister of Finance is looking for a reduction in the social development envelope, as I recall. That reduction will be approximately \$1.5 billion. No specific source has been fingered for those reductions in the negotiations, which of course have not taken place. I think the thrust of his comments to date has been that we will be looking to the negotiations with the provinces to try to effect some savings in the social development envelope, with the objective of reducing the cost of that envelope. There might be other areas as well that we will have to address.

Senator Grosart: I notice that there is a tendency now to use the phrase, "provincial—local—hospital costs." I wonder if that could be explained. The use of that phrase surprises me because it mixes up purely political entities with something that one would not regard as being political. This phrase is being used more and more in material issued by your department. Why do you lump hospital expenditures in with those of the provinces and the municipalities?

Hon. Mr. Johnston: I am not sure that I can answer that question.

Mr. Manion: I am not aware of that term being used in Treasury Board publications, Senator Grosart.

Senator Grosart: I think you will find that in the statement made to us yesterday by Dr. Stewart. Certainly it is in Treasury Board documents and is found in more than one place.

Hon. Mr. Johnston: I am certainly familiar with the term in the sense that when I read, for example, the *National Finances* of the Canadian Tax Foundation, they always use that breakdown.

Mr. Manion: I think it is used by Statistics Canada and the Department of Finance in describing expenditures in the governmental sector—the non-private sector.

[Traduction]

Le sénateur Grosart: J'essayais simplement de savoir si le ministre prévoit des demandes supplémentaires dans le budget supplémentaire qui ne sont pas prévues.

L'honorable M. Johnston: En d'autres mots, est-ce que nos réserves sont inadéquates?

Le sénateur Grosart: Oui, c'est une autre façon de poser la question; sont-elles adéquates?

L'honorable M. Johnston: J'espère qu'elles sont adéquates, monsieur le sénateur.

Le sénateur Grosart: Comment les renégociations prévues pour les accords fiscaux entre le fédéral et les provinces influenceront-ils sur vos projections jusqu'en 1984-1985? Vous semblez être vraiment brave lorsque vous prévoyez les dépenses du gouvernement fédéral et que nous savons que ces renégociations sont prévues.

L'honorable M. Johnston: Il est clair qu'on peut s'attendre à des changements importants faisant suite à ces négociations. Le ministre des Finances cherche à réduire l'enveloppe sociale, si mes souvenirs sont exacts. Cette réduction devrait avoisiner \$1.5 million. Aucune source spéciale n'est mise en cause jusqu'ici étant donné que les négociations n'ont pas encore eu lieu. Je pense que l'essentiel des remarques du ministre jusqu'à ce jour, indiquent qu'il cherche à négocier avec les provinces certaines économies en matière de développement social, c'est-à-dire, une réduction de l'enveloppe correspondante. Il y aura peut-être parallèlement d'autres secteurs que nous devrions prendre en considération.

Le sénateur Grosart: Je remarque que l'on tend de plus en plus à utiliser l'expression: «dépenses provinciales/locales/hospitalières». J'aimerais quelques explications à ce sujet. L'utilisation de ces termes me surprend parce que cela contribue à juxtaposer des notions politiques et des éléments qui ne le sont pas. Je constate que ces termes sont utilisés de plus en plus dans des documents de votre ministère. Pourquoi agrégez-vous les dépenses hospitalières à celles des provinces et des municipalités?

L'honorable M. Johnston: Je ne suis pas sûr de pouvoir répondre à votre question.

M. Manion: Je n'ai pas connaissance, sénateur Grosart, d'exemples où ces termes aient été utilisés par le Conseil du Trésor.

Le sénateur Grosart: Je pense que vous pourrez les retrouver dans la déclaration d'hier de M. Stewart; et je pense, également, dans des documents du Conseil du Trésor, et dans bien d'autres déclarations.

L'honorable M. Johnston: Je connais l'expression, je l'ai déjà rencontrée dans la revue *Finances nationales* de l'Association canadienne d'études fiscales, qui utilise toujours ce genre de comptabilité.

M. Manion: Je pense également que Statistique Canada et le ministère des Finances utilisent ces termes pour désigner des dépenses du secteur gouvernemental... c'est-à-dire le secteur public.

[Text]

Senator Grosart: In material from Treasury Board I have found it two or three times. However, I will give you the reference privately. I will not take the time of the committee now to give you that.

Public debt is described as the fastest growing envelope. What can we anticipate the status of the public debt to be in the future? Even economists say that the way inflation is going, and so forth, the public debt will double in five years. This has been specifically denied, of course, but what are the prospects of that based on the assumptions that you have used for the estimates?

Hon. Mr. Johnston: The public debt in the main estimates is estimated for 1981-82 to be \$12.3 billion, effectively, increasing to \$16.2 billion in 1983-84. We will, of course, be updating or moving that forward. As assumptions change, of course, amounts will change. It will also very clearly be affected by what happens to the deficit, what happens to the cash requirement of the government, to the extent of which the cash requirement can be reduced in future years, as Mr. MacEachen has indicated he intends to do. Of course, those reductions planned are reflected in these numbers before us.

I would presume that those two elements, namely the high interest rates on the one hand—which are going to push it up—and our ability to reduce the cash requirement, which will bring the gross amount down, are the two elements that are in juxtaposition.

Senator Grosart: You have not struck an average figure which would indicate the average cost of all federal government borrowing at the present time?

Hon. Mr. Johnston: Do you mean the average percentage?

Senator Grosart: Yes, the bonds and every thing else taken over the years.

Hon. Mr. Johnston: It changes, I suppose, with each retirement and with each re-issue.

Mr. Manion: That would have to be addressed to the Department of Finance.

Hon. Mr. Johnston: The Department of Finance would be able to furnish that information.

Senator Grosart: Mr. Chairman, you suggested that specific questions arising out of the estimates be delayed. I have a few of those, but if it is your wish, I shall stop now and give other honourable senators and opportunity to ask general questions of the minister.

The Chairman: Thank you, Senator Grosart. I might remind honourable senators that we are open for questions to the minister, then it is our intention to excuse the minister and ask questions of the officials.

Senator Godfrey: I would like to raise a question on tax expenditures, which you point out are not mentioned in the estimates at all. How do they come into the planning and calculations? I think in the United States, a man named Stanley Surrey worked on this, and as a result of that work,

[Traduction]

Le sénateur Grosart: Je l'ai déjà rencontrée deux ou trois fois dans des documents du Conseil du Trésor. Je vous communiquerai la référence exacte en privé. Je pense que le Comité n'a pas trop de temps.

On dit que l'enveloppe de la dette publique est celle qui grossit le plus rapidement. Pouvons-nous à ce sujet faire des prévisions? Même les économistes affirment qu'au rythme de l'inflation etc., cette dette doublera d'ici cinq ans. Il y a eu évidemment des personnes pour contredire cette affirmation, mais, en utilisant les indicateurs dont vous vous servez pour le budget, quelles seraient les prévisions possibles?

L'honorable M. Johnston: La dette publique du budget pour l'exercice 1981-82 est de \$12,3 milliards, chiffre qui peut atteindre \$16,2 milliards pour l'exercice 1983-84. Nous ferons bien sûr les mises à jour pour les périodes suivantes. Au fur et à mesure des modifications des prévisions, les sommes changent. Cela dépendra évidemment du déficit, des besoins du gouvernement en liquidités, dans la mesure où, selon M. MacEachen, ces besoins peuvent être réduits. Ces réductions prévisionnelles sont donc prises en compte dans les chiffres que nous citons.

Je pense que deux éléments viendront influencer sur le résultat, d'une part les taux d'intérêt très élevés qui font monter l'addition, et d'autre part notre aptitude à réduire les besoins en liquidité, laquelle fera baisser la note.

Le sénateur Grosart: Vous n'avez pas cité de chiffre moyen donnant une idée du coût moyen des emprunts fédéraux habituels?

L'honorable M. Johnston: Voulez-vous parler d'un pourcentage moyen?

Le sénateur Grosart: Oui, en tenant compte des obligations et de tout le reste.

L'honorable M. Johnston: Je suppose que cela change, avec chaque nouvelle mise en circulation.

M. Manion: La question devrait être posée au ministère des Finances.

L'honorable M. Johnston: Le ministère des Finances pourrait répondre à cette question.

Le sénateur Grosart: Monsieur le président, vous aviez proposé que les questions plus particulières concernant le budget soient reportées. J'en ai quelques-unes en ce moment, mais si vous le désirez, je m'arrêterai ici, pour que les honorables sénateurs puissent poser des questions générales au ministre.

Le président: Merci, sénateur Grosart. Je rappelle aux honorables sénateurs que nous sommes à leur disposition pour des questions s'adressant au ministre, après quoi nous nous proposons d'excuser le ministre pour poser des questions aux hauts fonctionnaires.

Le sénateur Godfrey: J'aimerais soulever une question concernant les dépenses fiscales, qui, comme vous le remarquez, ne figure pas au budget. Comment en tient-on compte dans la planification et dans les calculs? Je pense qu'aux États-Unis, un certain Stanley Surrey, a fait une étude qui a abouti en

[Text]

they have included this in some manner. I know that when the Conservatives were in power there were some documents issued with respect to tax expenditures. Just how does that come into the envelope situation, because that can be just as valid.

Hon. Mr. Johnston: Perhaps I should modify my earlier comment to this extent; they do not appear in the main estimates, *per se*, but under the envelope system they are to be taken into account as an expenditure within the envelope levels. In other words, if we see an item in, let us say, Social Affairs of \$100 million outlay, and that is converted to a tax expenditure through, let us say, a tax credit, or something of that sort, then one would replace the other. In other words, they would not add \$100 million beyond what is in the envelope. It would be taken into account in the envelope.

The Chairman: In defining tax expenditures, is there a narrow definition? I can understand the definition where you can really say that the tax allowance replaces a direct expenditure, but you use a broader definition. You really include all tax incentives in things like depreciation, and standard deductions for marriage or children. Has anybody narrowly defined the term "tax expenditures"?

Hon. Mr. Johnston: That would be a question that the Department of Finance would have to respond to. I do not think they have made that definition available.

Mr. Manion: Mr. Chairman, the term "tax expenditure" is extremely difficult to define. About a year ago the Department of Finance issued a publication which attempted to define it. On the basis of that definition it did an inventory of tax expenditures. So far as I am aware that has not been updated although they plan to do so.

The Chairman: That particular book was, in a sense, misleading because it included very standard deductions. It also included items that would really be tax incentives and would be wrongly defined as "tax expenditures," and, in my judgment, dangerously defined as tax expenditures. Then you come to what I would call a real tax expenditure which is a replacement of an expenditure by a tax allowance. I would hope some effort would be made, if we are going to continue to use the words "tax expenditure," to define it more precisely.

Hon. Mr. Johnston: With regard to the workings of the expenditure management system, a more practical working arrangement has been developed, as the minister mentioned, where, in fact, you could trade off between programs delivered in a normal fashion and programs delivered for the tax system. There are disciplines imposed by the expenditure management system.

The Chairman: That would appeal to me.

Hon. Mr. Johnston: Where the Minister of Finance as part of his management of the general taxation system in the economy decides that tax changes should be made, these are not considered to be the kinds of tax expenditures that should be debited against the envelope. So there have been practical working arrangements that fall short of a definitive definition

[Traduction]

quelque sorte à l'inclusion de ces dépenses émerge maintenant au budget. Je sais que lorsque les conservateurs étaient au gouvernement, certains documents ont été publiés à ce propos. Comment est-ce que cela vient s'articuler avec la question des enveloppes, la question peut paraître tout à fait justifiée.

L'honorable M. Johnston: Peut-être devrais-je modifier mon commentaire de tout à l'heure, ces chiffres n'apparaissent pas nécessairement dans le budget, mais le système des enveloppes finalement oblige à en tenir compte, comme dépense. En d'autres termes, si nous voyons un poste, par exemple aux affaires sociales, de \$100 millions, converti en dépense fiscale par exemple sous forme de crédit d'impôt, ou quelque chose du genre, il s'ensuit que l'un remplacerait l'autre. En d'autres termes, on n'ajouterait pas \$100 millions en sus de l'enveloppe. On en tiendrait compte à l'intérêt de l'enveloppe.

Le président: Y a-t-il une définition exacte des dépenses fiscales? Je peux comprendre que vous disiez que les crédits d'impôt remplacent les dépenses directes, mais je crois que vous utilisez une définition plus large. Vous incluez toutes les mesures fiscales d'incitation dans des postes tels que amortissement ou dégrèvement pour mariage ou enfant. Le terme de dépense fiscale a-t-il déjà été défini?

L'honorable M. Johnston: Je pense que la question devrait être posée au ministère des Finances qui devrait y répondre. Je ne pense pas toutefois qu'il ait fait connaître sa définition.

M. Manion: Monsieur le président, la définition de dépenses fiscales est difficile à cerner. Il y a environ un an le ministère des Finances a fait paraître une publication dans laquelle il a essayé de définir l'expression. Suite à cette définition il a donné un inventaire des dépenses fiscales. A ma connaissance, l'inventaire n'a pas été mis à jour, bien que cela fasse partie de leurs intentions.

Le président: Cette publication pourrait faire naître des malentendus étant donné qu'on y incluait des abattements fiscaux classiques. Elle incluait également des éléments qui seraient simplement des stimulants fiscaux, et qu'il serait faux de définir comme dépenses fiscales, ce qui fut le cas. Nous en arrivons donc à la véritable définition de la dépense fiscale qui serait à mon avis la substitution d'un abattement fiscal à une dépense. J'espère donc qu'un effort sera fait pour utiliser la définition correcte de ces termes à l'avenir.

L'honorable M. Johnston: En ce qui concerne le système de gestion des dépenses, on a mis en place des modalités plus pratiques comme l'a mentionné le ministre, où l'on pouvait échanger les programmes traditionnels et les programmes conçus à des fins fiscales. Il y a là des règles imposées par le système de gestion des dépenses.

Le président: Cela me semble intéressant.

L'honorable M. Johnston: Lorsque le ministre des finances dans le cadre de sa gestion de la fiscalité en général, et de la politique économique du pays, décide qu'il conviendrait de modifier l'impôt, il ne s'agit pas de dépenses fiscales qui seraient à débiter au compte de l'enveloppe. Il y a donc des modalités pratiques qui ne permettent pas d'utiliser une défini-

[Text]

of "tax expenditure" but are very helpful on a day-to-day basis.

The Chairman: It would be useful if those definitions at some point were made public, because there is a pejorative aspect to tax expenditures which, I think, gives the wrong impression.

Senator Godfrey: There are so many cases where the government can just as easily give a subsidy, but they do not want to do that. They can make a special tax concession which would have exactly the same effect as handing out money. We had a case yesterday where a group of businessmen said they did not want any subsidy, but do not stop those MURB programs.

The Chairman: Perhaps we disagree on that, because I think there is a need for a three-part definition nonetheless.

Senator Godfrey: Yes, I agree.

Hon. Mr. Johnston: I would like to comment on that briefly. There are several examples of where the reverse has happened, probably the most celebrated being the petroleum incentive payments—the so-called PIPS program—where there has been the removal of a tax incentive and the creation of a grant system.

Employment tax credit is another example that Mr. Manion draws to my attention. I think everyone appreciates the magnitude and the difficulties it presents. I recall the document to which Mr. Manion made reference which dates from December 1979, and it shows something in the magnitude of \$32 billion in tax expenditures. I also recall a Canadian Tax Foundation study at approximately the same period where the amount was estimated at something like \$12 billion to \$13 billion of tax expenditures, obviously using a different definition base. Putting those two numbers together, it shows us the magnitude of the discrepancies that may arise depending on what one considers the tax expenditure to be.

Senator Godfrey: This is not really completely bootlegging this questioning by bringing this topic into the discussion, but I am interested in regulatory reform, and because you are in charge of that, how are we getting along on that subject?

Hon. Mr. Johnston: I think we are getting along quite well. We had a meeting this week, as a matter of fact, with the provincial-federal consultative group. We are trying to get at the area of provincial-federal duplication as quickly as we can. I addressed the group briefly at the opening of their session on Tuesday, but I have not received a report yet, but I should receive it before tomorrow evening.

The next important event, in regulatory reform, would be the tabling of the report of the Economic Council of Canada.

Senator Godfrey: When is that expected?

[Traduction]

tion exacte de «dépenses fiscales» mais qui sont très utiles pour le travail au jour le jour.

Le président: Je pense qu'il serait utile que ces définitions soient rendues publiques, étant donné que la notion de dépenses fiscales garde une coloration péjorative qui fait mauvaise impression.

Le sénateur Godfrey: Je crois qu'il y a de nombreux cas où le gouvernement pourrait avoir tout simplement recours à la subvention, mais ce n'est pas ce qu'on veut. On peut accorder un crédit d'impôt spécial qui aurait exactement le même effet qu'un versement. Nous avons eu l'exemple hier d'un groupe d'hommes d'affaires, qui ont déclaré qu'ils ne désiraient aucune subvention, mais ils continuent à recourir aux programmes IRUM.

Le président: Peut-être sommes-nous en désaccord là-dessus, car à mon avis, nous aurions besoin d'une définition bien articulée.

Le sénateur Godfrey: Je suis d'accord.

L'honorable M. Johnston: J'aimerais faire ici quelques remarques. Je crois qu'il y a un certain nombre d'exemples où c'est le contraire qui s'est produit, le plus célèbre d'entre eux étant sans doute les versements d'incitation à l'industrie pétrolière... les programmes PIP, où on a supprimé l'abattement fiscal au profit d'un dispositif de subvention.

Le crédit d'impôt à l'emploi en est un autre exemple sur lequel M. Manion a attiré mon attention. Je pense que tout le monde est capable de se représenter l'ampleur des difficultés que cela soulève. Je me souviens du document auquel M. Manion a fait allusion, lequel remonte à décembre 1979, et qui indique une somme de \$32 milliards de dépenses fiscales. Je me souviens également d'une étude de l'Association canadienne d'études fiscales, à peu près à la même époque, qui estimait cette somme à environ \$12 milliards ou \$13 milliards pour la dépense fiscale, utilisant donc de toute évidence une autre définition de départ. Si l'on rapproche ces chiffres, nous pouvons nous faire une idée de l'ampleur des écarts qui peuvent surgir, selon que l'on utilise l'une ou l'autre des définitions.

Le sénateur Godfrey: Sans aucune arrière pensée je voudrais tout de même poser quelques questions sur la réforme de la réglementation, et puisque vous en êtes chargé, pouvez-vous nous en parler?

L'honorable M. Johnston: Et bien je pense que les choses se passent très bien. Nous avons eu une réunion cette semaine avec le groupe consultatif fédéral-provincial. Nous essayons de nous attaquer au problème que posent les chevauchements provinciaux-fédéraux aussi vite que possible. J'ai parlé devant ce groupe lors de la première réunion mardi, mais je n'ai toujours pas reçu le rapport, qui devrait me parvenir avant demain soir.

En ce qui concerne cette réforme de la réglementation, l'événement le plus important sera très bientôt le rapport du Conseil économique du Canada.

Le sénateur Godfrey: Quand?

[Text]

Hon. Mr. Johnston: It is due in several weeks.

Senator Godfrey: It was due last December.

Hon. Mr. Johnston: Yes, but it is again due, and I understand that it will be quite an interesting and stimulating document looking very closely at issues of de-regulation which is, of course, the third stage of the process that we are undertaking. You may recall the first stage is basically to clean up obsolete statutes in areas which are really not terribly contentious; this is work that should have been done over a period of years. I gather that is quite well advanced, and we will have an omnibus bill to present to eliminate much of the existing regulation which is no longer valid or duplicated within departments and so on. Questions of a regulatory agenda, questions of extending the review of proposed regulations and their publication and the cost-benefit assessment of these regulations, I believe, are moving ahead quite well. There has been no opposition, but only support, from the Prime Minister and my colleagues in cabinet with respect to every area of regulatory reform which we have raised to date.

Senator Godfrey: That is tied into parliamentary reform as well, is it?

Hon. Mr. Johnston: Yes, it is.

Senator Godfrey: Can you give us a date as to when the recommendations will be known?

Hon. Mr. Johnston: In terms of a timetable, we are looking at completing the first stages that we are talking about next spring, that is, June of 1982. I think that we are probably pretty well on track. We have had a separate group analyzing the whole area of regulations from such bodies as the CRTC, the CBC and the relationships between these agencies and the ministers and a working plan has been developed by that group which was completed, I believe, at the end of March. My understanding is that that would dovetail with the work we are doing in the department so as to bring this to a head, as I said, June of 1982.

Senator Manning: Mr. Chairman, could I ask Mr. Johnston for clarification of a few points in his opening statement that was distributed to us. On page 5, at the second paragraph it deals with this matter of debt charges. It reads as follows:

The largest single increase in budgetary estimates is in public debt charges, accounting for 31 per cent of the change in total budgetary estimates.

Using the term "public debt charges", in that sense, do you include in that only interest, or does it include maturities that may fall due during the year even though they may be rolled over in the new issues?

Hon. Mr. Johnston: We are talking of all charges associated with the debt issue—brokerage fees and interest.

Senator Manning: That would mean if you had maturities coming due during the year you would show them as a debt charge as far as they are concerned?

[Traduction]

L'honorable M. Johnston: Il doit paraître dans quelques semaines.

Le sénateur Godfrey: On l'attendait déjà en décembre.

L'honorable M. Johnston: Oui mais il a été reporté, et si je ne me trompe ce sera un document très intéressant et plein d'information, qui examine de très près les questions de libéralisation, qui représentent bien sûr la troisième étape du processus que nous envisageons. Si vous vous souvenez la première étape consistait à se débarrasser des lois et règlements tombés en désuétude, dans des domaines qui ne sont pas très controversés, mais ce travail aurait dû être fait au fil des années. Je pense qu'il est déjà bien avancé, et que l'on aura un bill général donnant une liste des règlements qui seront supprimés, soit qu'ils n'ont plus aucune raison d'être, soit qu'il y ait double emploi. Il y a des questions concernant l'ordre du jour réglementaire, des questions concernant l'examen approfondi des règlements proposés et leur publication, puis l'évaluation de ces règlements, le tout suivant je pense son cours comme il le faut, avec le soutien du Premier Ministre et de mes collègues au Cabinet pour toute question que nous aurions soulevée jusqu'à ce jour dans le domaine de la réforme du règlement.

Le sénateur Godfrey: Cela fait partie de la réforme parlementaire aussi bien n'est-ce pas?

L'honorable M. Johnston: Oui.

Le sénateur Godfrey: Pouvez-vous nous dire quand les recommandations seront prêtes?

L'honorable M. Johnston: Nous prévoyons achever les premières étapes dont nous parlions, le printemps prochain, c'est-à-dire en juin 1982. Je pense que nous pourrions respecter ce calendrier. Nous avons un groupe spécial qui est en train d'étudier toute la question des statuts d'organismes tels que CRTC, Radio-Canada, les relations entre ces organismes et les ministères, et ce groupe a mis en place un calendrier de travail qui a été terminé je pense à la fin du mois de mars. Si je ne me trompe, cela viendrait s'articuler avec le travail que nous faisons au ministère, et comme je le disais le tout devrait être terminé en juin 1982.

Le sénateur Manning: Monsieur le Président, pourai-je demander à M. Johnston des explications concernant sa déclaration préliminaire, qui nous a été distribuée. Page 5, second paragraphe, il est question de la dette et je lis:

C'est dans le domaine de la dette publique que se situe la plus forte augmentation; en effet, les frais de la dette contribuent pour 31 p. 100 à l'accroissement total des prévisions budgétaires.

Lorsque vous utilisez les termes «coût de la dette publique», est-ce que cela comprend seulement l'intérêt, ou y inclut-on également des versements exigibles au cours de l'année, même si elles sont reportées au budget suivant?

L'honorable M. Johnston: Nous parlons de tous les frais concernant la dette publique, intérêt, courtage etc.

Le sénateur Manning: Cela veut dire que si vous aviez des obligations qui arrivaient à échéance au cours de l'année vous les inscrieriez au titre du service de la dette?

[Text]

Hon. Mr. Johnston: You are talking about a capital repayment, are you?

Senator Manning: Yes.

Hon. Mr. Johnston: My understanding is that we are talking only about the interest and associated charges such as brokerage fees but not capital repayment.

Senator Manning: On page 6 in the first paragraph you refer to a change in the treatment of investments in international financial institutions in the foreign aid program. If I understand this correctly, you are saying that you are now showing within the estimates only the actual amount of the draw-downs on these notes whereas before the total fiscal value of the notes is shown. What is the rationale behind that change, and how do you know ahead of time how much are the notes they are drawing on?

Hon. Mr. Johnston: I would ask Mr. O'Toole to respond to that. I assume that the notes coming due are known in advance; is that not correct?

Mr. O'Toole: Mr. Chairman, I think the answer concerning the degree of foreknowledge is slightly different in different cases. Some of the international financial institutions, which include essentially the World Bank and the regional banks—because that really is what we are talking about—are willing, at the time a pledge is made, in effect to negotiate with Canada an agreed-to draw-down schedule. To some extent, that is a function of how good their own internal planning and control systems are; and where that is possible, that is the form of agreement the government enters into. In other cases, the World Bank essentially is prepared to agree with Canada on the cash disbursement schedule.

On the other hand, I think it is true to say that for the most part the regional banks are unable to do that. So what we put in the estimates as a forecast of cash requirements is just that: it is a forecast made to the best ability of CIDA and the Department of Finance, working with the institution. The difference simply is that some of them are just learning the business of running a project, and so they need money, really, as the projects they are implementing progress and are developed. The degree of control and predictability is a function of that. It is a mixture of the two kinds of things that are shown in the estimates: forecast to the best of our ability, on the one hand, and actual agreed schedules on the other.

Senator Manning: Has the actual experience in recent years been that at the year end the draw-downs are significantly less than the total authorized under other arrangements? In other words, in dollars, is the difference between this new method and the former one, where you showed the total amount, significant?

Mr. O'Toole: Yes, it is quite significant. That really is the reason for the change. It came to our attention a couple of years ago that progressively the amounts had become very large indeed, to the point where it was the view among the

[Traduction]

L'honorable M. Johnston: Parlez vous d'un remboursement de capital net?

Le sénateur Manning: Oui.

L'honorable M. Johnston: J'avais cru comprendre que nous ne parlions que des intérêts et frais connexes, dont les frais de courtage, mais non pas de remboursement de capital.

Le sénateur Manning: Dans le premier paragraphe à la page 6, vous mentionnez un changement dans le traitement des apports de capital aux institutions financières internationales participant aux programmes d'aide à l'étranger. Si j'ai bien compris, vous dites que vous indiquez maintenant dans le budget des dépenses seulement le montant réel des retraits réels sur les souscriptions tandis que auparavant la valeur fiscale totale des notes était indiquée. Sur quoi s'appuie ce changement et comment savez-vous d'avance la valeur des notes sur lesquelles s'effectue les retraits?

L'honorable M. Johnston: je demanderais à M. O'Toole de répondre à cette question. Je suppose que la valeur des notes arrivant à échéance est connue d'avance; est-ce exact?

M. O'Toole: Monsieur le président, je crois que la réponse concernant la connaissance préalable de la valeur varie selon les cas. Certaines des institutions financières internationales, qui comprennent essentiellement la Banque mondiale et les banques régionales, puisque c'est ce dont nous parlons, acceptent, au moment où un engagement est pris, de négocier avec le Canada un échéancier de retraits. Dans une certaine mesure, cela est fonction de la validité de leur propre système interne de planification et de contrôle et lorsque c'est possible, c'est le genre d'accord que le gouvernement négocie. Dans d'autres cas, la Banque mondiale est disposée à s'entendre avec le Canada quant du calendrier des retraits en espèces.

D'autre part, je crois qu'il n'est pas faux de dire que dans l'ensemble les banques régionales sont incapables d'en faire autant. Ainsi, ce que nous inscrivons dans le budget des dépenses comme prévisions des besoins en espèces c'est justement cela: des prévisions préparées au mieux des capacités de l'ACDI et du ministère des Finances, en collaboration avec l'institution. La différence vient tout simplement de ce que certaines institutions en sont à leurs premières expériences en matière de gestion de projets et elles ont besoin d'argent au fur et à mesure que progressent les projets qu'elles mettent en œuvre. Le degré de contrôle et de prévisibilité est fonction de cela. C'est un mélange de deux choses qui figure dans le Budget des dépenses: les prévisions au mieux de notre capacité d'une part et des calendriers réels acceptés par les deux parties d'autre part.

Le sénateur Manning: L'expérience des dernières années démontre-t-elle qu'en fin d'exercice les retraits sont sensiblement inférieurs au total autorisé dans le cadre d'autres accords? Autrement dit, la différence en dollars entre cette nouvelle méthode et l'ancienne, où vous avez indiqué le montant total, est-elle considérable?

M. O'Toole: Oui, c'est en effet ce qui a motivé le changement. Nous avons constaté il y a quelques années que les sommes étaient devenues très considérables, à un point tel que les ministères et ministres intéressés croyaient que nous n'

[Text]

departments, and the ministers concerned that we were not really giving good information to Parliament, because the amounts shown in the estimates prior to this year were the total value of the notes issued, and, in the case of the World Bank, for example, Canada would make a pledge of perhaps \$600 million, the notes covering which would be issued over perhaps three sets of estimates in three successive years, at perhaps \$200 million a piece. That was in contrast to five years earlier where similar amounts might be \$40 million or \$50 million.

Virtually none of that \$200 million that might be voted in that particular year would be drawn-down in that year. So in effect we were overstating to Parliament the apparent disbursement in one year, and then failing to report, over perhaps a decade, the actual cash draw-downs the bank would make against those notes.

I do not want to get you much further into the accounting complexity of that. It was extremely difficult for us to figure out an appropriate way to portray what was happening, but we think we have made an advance in the way it is now presented. Parliament is still asked for authority to issue the notes, and in effect it becomes a sort of statutory obligation of Canada; and then annually in the estimates the actual cash requirement is shown.

Senator Manning: The difference under the new system is that you could come back to Parliament and say "We underestimated," whereas before you could say "We overestimated."

Mr. O'Toole: It could be some of both from year to year. It could balance out. But the notes issued cannot be exceeded. That is a parliamentary authority that cannot be exceeded.

Senator Manning: Mr. Chairman, at the top of page 7 there is a paragraph referring to government purchase of equity in Petro-Canada in the amount of \$100 million. It goes on to say:

This does not include any investments from the proposed Canadian ownership account which is based entirely on levies imposed on oil and gas consumption in Canada.

Is it the intention that ultimately this \$100 million from general revenue will be recouped from that fund over a period of time, or is that \$100 million a once-and-for-all payment with the balance coming out of the fund in the form of levies?

Hon. Mr. Johnston: My recollection is that the \$100 million is simply an equity investment in Petro-Canada. There are no conditions attached to it with respect to repayment.

Senator Manning: So the government does not intend to recoup that general revenue out of levies?

Hon. Mr. Johnston: I do not think the government, as matters stand, could use the paid ownership account for that purpose. Legally I do not think they could, because it is a designated account in the estimates.

[Traduction]

fournissions pas au Parlement des renseignements exacts puisque les sommes indiquées dans les prévisions avant cette année correspondaient à la valeur totale des notes émises. Dans le cas de la Banque mondiale, par exemple, le Canada s'engageait à verser \$600 millions et les notes étaient mises sur trois exercices successifs de prévisions budgétaires, à raison de \$200 millions par année. Or, cinq années auparavant, les montants comparables s'élevaient à \$40 ou \$50 millions.

Une faible part seulement des \$200 millions votés une année donnée était effectivement utilisée pendant l'année. En effet, nous exagérons dans notre rapport au Parlement les débours apparents d'une année et ensuite, pendant une décennie environ, nous ne déclarions pas le montant réel des retraits de la Banque sur ces notes.

Je ne veux pas expliquer en trop de détails la complexité comptable de la chose. Il nous a été extrêmement difficile de trouver une façon acceptable de présenter ce qui se produisait réellement, mais nous croyons avoir fait des progrès dans la présentation. Le Parlement doit encore autoriser l'émission de ces notes et en effet, c'est devenu en quelque sorte une obligation statutaire du Canada. Ensuite, à chaque année nous indiquons dans les prévisions le montant réel des crédits requis.

Le sénateur Manning: La différence en vertu du nouveau système c'est que maintenant vous diriez au Parlement: «Nous avons sous-estimé», tandis qu'avant vous pouviez dire: «Nous avons surestimé».

M. O'Toole: D'une année à l'autre, c'est un peu l'un et l'autre et au bout du compte, ça s'équilibre. Mais le montant des notes émises ne peut pas être dépassé. C'est une autorisation parlementaire qui ne peut pas être dépassée.

Le sénateur Manning: Monsieur le président, l'alinéa au haut de la page 7 dit que le gouvernement a acheté pour \$100 millions d'actions de la Société Pétro-Canada. On lit ensuite:

Cette somme ne comprend pas les dépenses de l'éventuel compte de participation canadienne, qui seront entièrement financées par des prélèvements imposés sur la consommation de pétrole et de gaz au Canada.

Prévoit-on récupérer ces \$100 millions de recettes générales du compte sur une période de temps ou considère-t-on que cette somme est un paiement forfaitaire dont le solde sera pris à même le compte sous forme de taxes?

L'honorable M. Johnston: Si je me souviens bien, les \$100 millions constituent simplement une participation au capital de Pétro Canada. Elle n'est assortie d'aucune condition de remboursement.

Le sénateur Manning: Le gouvernement n'a donc pas l'intention de récupérer ce revenu général sous forme de taxes?

L'honorable M. Johnston: Dans l'état actuel des choses, je ne crois pas que le gouvernement puisse utiliser à cette fin les sommes versées au compte de participation. Du point de vue légal, je ne crois pas qu'il puisse le faire puisqu'il s'agit d'un compte désigné dans les prévisions budgétaires.

[Text]

The Chairman: Before we proceed with questions for the Secretary, are there any further questions for the President of the Treasury Board?

Le sénateur Leblanc: Monsieur le ministre je veux parler une minute des programmes conjoints avec les provinces. Il y a le gouvernement fédéral et les provinces. A l'heure actuelle, nous sommes en train de réviser les ententes avec les provinces. Je crois que l'échéance est en 1982. Ceci veut dire qu'il semble qu'il serait difficile aujourd'hui de prévoir quelles seront nos difficultés dans ces programmes pour les années à venir.

Vous avez planifié dans le domaine social pour les cinq prochaines années. Si certains programmes conjoints changent avec les provinces, la planification pour les cinq prochaines années sera difficile à maintenir. Il faudra faire des changements en cours de route. Est-ce que, lorsque vous avez planifié pour les cinq prochaines années, vous vous êtes basé sur les programmes existants, comme s'il étaient pour être en vigueur dans les cinq prochaines années, ou est-ce que vous avez prévu des changements possibles?

L'honorable M. Johnston: Quand j'ai répondu à la question posée par le sénateur Godfrey, j'ai expliqué que nous cherchons à faire des économies dans notre enveloppe de dépenses sociales, qui est de l'ordre de un milliard et demi de dollars à peu près. Si je me souviens bien, le ministre des Finances a déjà expliqué qu'il aimerait négocier ces dossiers afin d'obtenir une meilleure entente avec les provinces, afin d'effectuer des économies. Lorsque nous présentons les dépenses budgétaires, si nous avons des prévisions pour les quatre prochaines années, évidemment, il faut se fier à certaines projections pour l'avenir. A ce moment-là, nous pouvons préparer nos chiffres en conséquence. Comme je l'ai dit aussi tantôt, il faut essayer d'effectuer des économies. Mais votre question est bien correcte. Vue que les négociations ne sont pas encore commencées, je ne connais pas encore l'horaire ou l'échéancier de ces négociations. C'est l'année prochaine, de toute façon.

Le sénateur Leblanc: Est-ce que votre ministère, le Conseil du Trésor, a fait une évaluation du support que vous recevez des provinces dans certains programmes, parce que l'honorable M^{me} Bégin se plaint à l'occasion, et d'autres personnes aussi s'en plaignent, et la preuve en a été faite devant le «task force» qui siège au sujet des arrangements fiscaux fédéraux-provinciaux. Ces personnes se sont plaintes que le support provincial dans certains cas n'est pas adéquat. Le gouvernement fédéral donne des argents pour des buts précis, et il n'y a pas de contrôle sur ces argents-là. Est-ce que vous entrevoyez une amélioration dans le système? De plus, le gouvernement fédéral, la plupart du temps n'a pas de crédits pour ces argents qui sont dépensés.

L'honorable M. Johnston: Il y a deux aspects à cette question. Il y a l'aspect politique. Il est difficile pour moi de répondre dans ce domaine-là. Il est évident qu'il y a beaucoup de personnes au gouvernement fédéral qui sont d'avis que la participation du gouvernement fédéral n'est pas connue par plusieurs des provinces. Donc il faut améliorer l'image du gouvernement fédéral en ce qui concerne ces provinces. Dans le secteur de l'énergie par exemple, particulièrement en ce qui concerne l'honorable M. Lalonde, dans le programme pour le

[Traduction]

Le président: Avant que nous ne passions aux questions qui s'adressent au Secrétaire, y a-t-il d'autres questions pour le Président du Conseil du trésor?

Senator Leblanc: Mr. Minister, I would like to discuss the shared programs with the provinces for a minute or two. There is the federal government and the provinces. At the present time, we are reviewing the agreements with the provinces. I believe they expire in 1982. That means that it would be difficult today to anticipate the kind of problems that these programs will generate in the coming years.

You have planned the social sector for the next five years. If changes occur with regard to some shared programs with the provinces, it would be difficult to maintain such plans for the next five years. Some changes will then have to be made along the way. When you planned for the next five years, did you rely on existing programs, as if they were to remain in force for the next five years, or did you anticipate possible changes?

Hon. M. Johnston: While answering Senator Godfrey's question, I explained that we were attempting to save some one and a half billion dollars in our social expenditures envelope. If I remember correctly, the Minister of Finance has already stated that he would like to discuss these matters in order to reach a better agreement with the provinces and save money. When we table the estimates, which run for the next four years, we must obviously rely on certain projections for the future. Then, we can prepare our figures accordingly. As I stated earlier, we must try to save money. However, your question is fair. Since negotiations have not begun, I do not know what the schedule will be. They will begin next year in any case.

Senator Leblanc: Did your Department, Treasury Board figure out the kind of support it would receive from the provinces in relation to some programs? This question arises because the Honourable Miss Bégin occasionally complains, and do other persons, that provincial support is inadequate in some cases and proof was given before the Task Force on Federal Provincial Fiscal Arrangements. The federal government funding goes to some specific objectives but it has not control over how it is spent. Do you expect any improvement in the system? Furthermore, the federal government rarely gets credit for the money it spends.

Hon. M. Johnston: That question has two aspects. The first is political. It is difficult for me to answer in that regard. It is obvious that many people in the federal government believe that citizens of several provinces are unaware of the federal government's input. We must improve the federal government's image with respect to these provinces. For example, in the energy sector and in the program to switch from heating oil to gas, the Hon. Mr. Lalonde is making an effort to publicize this federal government program. An effort is being

[Text]

changement à l'huile à chauffage au gaz, il y a un effort, il y a une responsabilité de certaines personnes pour faire connaître ce programme du gouvernement fédéral. Il y a un effort pour que ce programme soit livré directement par le gouvernement fédéral, car il s'agit d'un nouveau programme.

Je ne peux pas dire exactement ce qui arrive avec les autres programmes, dans les autres domaines. Cela ne relève pas tellement de notre responsabilité. En fait, c'est surtout une question politique, il me semble.

The Chairman: Are there any further questions of the minister? If not, we will excuse him and thank him very much for appearing and for giving his evidence. We will then carry on with the secretary. Thank you, Mr. Minister.

Hon. Mr. Johnston: Thank you, Mr. Chairman. I thank honourable senators for inviting me and I look forward to my next visit.

The Chairman: Honourable senators know Mr. Stimpson, Director General of the Budget Co-ordination Group, who has just joined us and who is seated at the end of the table.

I have one question for the secretary. At page 9 of your brief reference is made to a program which is intended to provide executives and senior officers to carry out temporary assignments in government departments and agencies. You say that the increase will be used to augment the representation, within the program, of special interest groups. What does that mean?

Mr. Manion: That primarily refers to Francophones and women, Mr. Chairman. We have been anxious to increase the number of both Francophones and women at the executive level in government. In searching for executives outside we would occasionally find, in the list of interested candidates, some who were not quite suitable for the vacant job, but who were good potential future public servants. We felt that by using our temporary assignment pool, we could provide a small number of positions to which we could immediately recruit such high level people. Then, over time, we could find for them suitable jobs within the public service, in the meantime using them for special assignments.

It is a tiny initiative, but it is proving to be successful. We have been able to recruit some very interesting Francophone and female candidates to the public service in this way.

The Chairman: You keep them busy in the holding pattern?

Mr. Manion: Yes. In fact, we have more assignments available than we have "poolees"—members of the pool.

The Chairman: Farther down on page 9 it is indicated that the authorized person-years for the Comptroller-General will decline. You say that the person-years devoted to this program have decreased by 45 in 1981-82, as a result of a forecast reduction in departmental requests for assistance and the difficulty encountered in obtaining specialists to work on a term basis. Would this indicate that the program is not proceeding as fast as you would like it to?

[Traduction]

made so that this program will be delivered directly by the federal government because it is a new program.

I cannot say exactly what will happen to the other programs in other sectors. That is quite our responsibility. In fact, it seems to me that the question is a political one.

Le président: Y a-t-il d'autres questions pour le ministre? Dans la négative, il pourra se retirer et nous le remercions d'avoir accepté de comparaître et de témoigner. Nous poursuivrons ensuite avec le secrétaire. Merci, monsieur le Ministre.

L'honorable M. Johnston: Merci monsieur le président. Je remercie les honorables sénateurs de m'avoir invité et j'espère avoir à nouveau le plaisir de comparaître devant eux.

Le président: Honorables sénateurs, vous connaissez sans doute M. Stimpson, directeur général du groupe de coordination du budget, qui s'est joint à nous et qui est assis au bout de la table.

J'aurais une question à poser au secrétaire. A la page 9 de votre mémoire, vous mentionnez un programme qui vise à nommer des administrateurs et des cadres supérieurs à des fonctions provisoires dans les ministères et organismes du gouvernement. Vous dites que l'augmentation servira à améliorer la représentation, au sein du programme, de groupes ayant des intérêts spéciaux. Qu'est-ce que cela signifie?

M. Manion: Il s'agit essentiellement de francophones et de femmes, monsieur le président. Nous nous efforçons d'augmenter le nombre de francophones et de femmes au niveau des cadres supérieurs du gouvernement. En tentant de recruter des cadres de l'extérieur nous trouvons, à l'occasion, un certain nombre de candidats intéressés dont certains n'étaient pas tout à fait qualifiés pour occuper le poste vacant, mais qui pouvaient très bien être de futurs fonctionnaires de calibre. Nous croyions qu'en ayant recours à notre liste d'affectations temporaires nous pouvions créer quelques postes auxquels nous pourrions immédiatement nommer ces gens. Ensuite, avec le temps, nous pourrions leur trouver des emplois plus conformes à leurs compétences au sein de la Fonction publique tout en les utilisant entre-temps dans des fonctions spéciales.

C'est une petite initiative mais qui réussit. Nous avons ainsi pu recruter des candidats francophones et des femmes dans la Fonction publique.

Le président: Vous pouvez les tenir occupés entretemps?

M. Manion: Oui. En fait le nombre de tâches à remplir est supérieur au nombre de candidats inscrits sur cette liste.

Le président: Un peu plus bas à la page 9, il est indiqué que le nombre d'années-personnes autorisées pour le contrôleur général diminuera. Vous dites que le nombre d'années-personnes affectées à ce programme a diminué de 45 en 1981-1982 parce qu'on avait prévu une réduction des demandes d'aide faites par les ministères et qu'il a été difficile de trouver des spécialistes pour les postes temporaires. Faut-il en conclure

[Text]

Mr. Manion: No, Mr. Chairman. Departments, especially the major departments, have been very responsive to the initiatives of the Comptroller-General in developing plans to improve their management practices in the departments. The departments have been willing to re-allocate some of their own resources to get this done, rather than seeking these temporary incremental resources from the Comptroller-General. As is pointed out here, the comptroller-general has also had some difficulty recruiting the kinds of specialists needed. However, there are two reasons for the reduction.

The Chairman: We have heard that there is some considerable resistance in the departments and that this is a means that the departments are using to get control over the changes themselves rather than having the changes mandated by the comptroller-general.

Mr. Manion: Mr. Chairman, I should not go too far in speaking for the Comptroller-General, but I believe that these programs are very well received by departments.

I deal with the deputy ministers myself. In general, I find Mr. Rogers' approach supportive. It is not threatening. The deputy ministers see it as a way of helping them avoid criticism of the auditor-general and others by taking preventative action; in other words, by developing systems that will give them a better means of informing a management team before crises and problems build up. I have heard very few negative comments from the departments about the approach.

It is, of course, a significant change being made at a time of other significant changes. I am certain that the public service managers would prefer that the pace of change was a little slower. However, I am not aware of those who would quarrel with the value of the changes themselves.

Mr. O'Toole: I could perhaps respond, Mr. Chairman, specifically to the phenomenon because I have—within the last 24 hours, in fact—been reviewing the Comptroller-General's projections for next year. We are in the midst of doing a program review and I had a full explanation of this from the analyst.

There are two things happening with this little fund and program. The idea was to enable the Comptroller-General to be in a position to give a department the extra person-years if it needs, for example, three senior financial executives or financial professionals. The department would be given these professionals for a two-year period, for instance, until it could get over the hump. The departments then would go and recruit the people needed to fill those positions.

The cold facts are that the first-class financial executives that are needed find it too risky to accept the position on a term basis. That kind of individual cannot be attracted if he knows he will be out of work in two years. Therefore, he can only be recruited on the basis of a permanent position; permanent man-years. Instead—and this refers to person-years—those same funds are being used much more now for consulting increments. The departments find that they can gain

[Traduction]

que le programme ne donne pas les résultats voulus aussi rapidement que vous le souhaiteriez?

M. Manion: Non, monsieur le président. Les ministères, particulièrement les plus importants d'entre eux, ont très bien réagi aux initiatives du contrôleur général en cherchant à améliorer leurs méthodes de gestion. A cette fin, ils sont même disposés à réaffecter certaines de leurs ressources plutôt que d'essayer d'obtenir temporairement des ressources supplémentaires du contrôleur général. Comme il est indiqué, le contrôleur général a également éprouvé certaines difficultés à recruter ce genre de spécialistes. Deux raisons expliquent toutefois cette réduction.

Le président: On nous a dit que certains ministères offraient passablement de résistance et espéraient, en agissant ainsi, décider eux-mêmes des changements plutôt que de devoir opérer ceux prescrits par le contrôleur général.

M. Manion: Monsieur le président, je ne devrais pas aller trop loin en parlant pour le compte du contrôleur général, mais je crois que les ministères acceptent très bien ces programmes.

Je traite avec les sous-ministres. En règle générale, je trouve que M. Rogers fait preuve de collaboration. Son attitude n'est en rien menaçante. Les sous-ministres considèrent qu'ils peuvent s'éviter les critiques du vérificateur général en prenant des mesures préventives; autrement dit, ils prévoient des solutions afin de mieux informer l'équipe de gestionnaires avant que les problèmes et les difficultés ne s'exacerbent. J'ai entendu très peu de critiques négatives de la part des ministères.

Il s'agit naturellement d'une modification importante qui est opérée en même temps que d'autres changements majeurs. Je suis sûr que les gestionnaires de la Fonction publique préféreraient que tout se fasse un peu plus lentement. Cependant, je pense que nul ne mettrait en doute la valeur de ces modifications.

M. O'Toole: Monsieur le président, je pourrais peut-être répondre à cette question précise parce que j'ai examiné au cours des dernières 24 heures les prévisions du contrôleur général pour l'an prochain. Nous analysons actuellement le programme et le responsable m'en a tout expliqué.

Deux facteurs découlent de ce programme. L'idée était de permettre au contrôleur général d'accorder à un ministère le nombre supplémentaire d'années-personnes requises. Il pourrait s'agir, par exemple, de trois cadres ou spécialistes dans le domaine des finances. Le ministère disposerait de ces spécialistes pendant deux ans, par exemple, jusqu'à ce que le plus difficile soit passé. Il ferait ensuite du recrutement en vue de combler ces postes.

Présentons les faits logiquement: les experts financiers les plus compétents trouvent qu'il est trop risqué d'accepter un poste temporaire. Ils ne peuvent y être intéressés s'ils savent qu'ils perdront cet emploi dans deux ans. Par conséquent, il faut leur offrir des postes permanents et prévoir des années-hommes à cet égard. A la place, les ministères utilisent actuellement ces années-personnes beaucoup plus pour obtenir l'avis d'autres d'experts conseils. Ils se rendent compte qu'ils peuvent

[Text]

access to the Comptroller-General's funds here on a temporary basis and use them to good effect for any place where outside expertise is required, while they use their own continuing person-years for the recruitment of the high level professionals that they need.

Senator Leblanc: That does not include the internal audit programs under Supply and Services?

Mr. O'Toole: Yes, it does include that.

Senator Leblanc: It does include that?

Mr. O'Toole: Yes. The departments use these monies, when the comptroller-general agrees, for hiring expertise from whatever sources are available, which would include the Audit Services Bureau, the Bureau of Management Consulting, and sometimes private sector expertise. They use their own person-years to hire the continuing executives they need.

Senator Grosart: I should say at the outset that Mr. Cocks was good enough to find that "provincial-local-hospital" quotation. He found it in the notes for remarks by Dr. Stewart, who appeared before us yesterday.

I ask the question because it seems strange to me that hospital expenditures should be grouped—although it is, to some extent, historic in the context—with provincial and local expenditures; "local", I presume, meaning municipal. In what way would federal hospital expenditures come into that group while education and so on does not? Is there something different about the federal hospital expenditures as opposed to other social expenditures?

Mr. O'Toole: Mr. Chairman, I do not have the exact quotation, but I am aware of that kind of categorization being used only when one is calculating the total portion of the economy that is represented by non-private sector spending. In order to reach a definition of non-private sector, you had the federal, the provincial, and then a group that represents anything else that is not private sector. That includes hospitals, universities and local government. That is my only knowledge of how that categorization might be used.

Senator Grosart: The context is this: Since 1975 the turning point in the relationship between the increase in federal and provincial expenditures in GNP at the hospital level have grown roughly in line with GNP. I am wondering why hospital expenditures were used and not, for example, educational expenditures?

Mr. O'Toole: Educational expenditures, of course, are accounted for at the provincial level.

Senator Grosart: That used to be so. What has been the net effect on federal government expenditures of the very substantial—I believe it is 50 per cent—increase in unemployment insurance premiums? I ask this question because I see that the

[Traduction]

profiter temporairement des ressources offertes par le contrôleur général pour obtenir l'avis d'un expert indépendant, tout en réservant le nombre d'années-personnes qui leur est imparti pour recruter les spécialistes compétents dont ils ont besoin.

Le sénateur Leblanc: Cela comprend-il les programmes de vérification interne du ministère des Approvisionnements et Services?

M. O'Toole: Oui.

Le sénateur Leblanc: Vraiment?

M. O'Toole: Oui. Lorsque le contrôleur général y consent, le ministère utilise ses ressources pour embaucher les experts, qu'ils proviennent du Bureau des services de vérification, du Bureau des conseillers en gestion ou, parfois, du secteur privé. Ils se servent de leurs années-personnes pour recruter les experts dont ils ont besoin.

Le sénateur Grosart: Je vous remercie, monsieur le président. Je devrais dire que M. Cocks a été passablement débrouillard pour trouver l'extrait concernant les hôpitaux provinciaux et locaux, qui faisait partie des notes de M. Stewart, qui a comparu devant le Comité hier.

Je poserai une question parce qu'il m'apparaît surprenant qu'il faille grouper les dépenses relatives aux hôpitaux avec les dépenses provinciales et locales, même si cette pratique est, dans une certaine mesure, conforme à une tradition. Je présume par ailleurs que «locales» est synonyme de «municipales». De quelle façon les dépenses faites par le fédéral pour les hôpitaux pourraient-elles être inscrites dans ce groupe tandis que celles ayant trait, notamment, à l'éducation ne le sont pas? Y a-t-il une différence entre les dépenses que fait le fédéral pour les hôpitaux et les autres dépenses sociales?

M. O'Toole: Monsieur le président, je ne trouve pas la citation exacte, mais je sais que ce genre de catégorisation est effectué pour connaître la proportion des dépenses du secteur non privé. Voici la définition du secteur non privé: il y a le gouvernement fédéral et le gouvernement provincial, puis, ensuite, un groupe qui représente tout ce qui ne fait pas partie du secteur privé. Il peut s'agir aussi bien d'hôpitaux, d'universités et d'administrations municipales. C'est tout ce que je sais concernant cette catégorisation et son utilisation.

Le sénateur Grosart: Voici quel est le contexte: depuis 1975, année qui a eu une incidence déterminante sur le rapport établi entre le taux d'augmentation des dépenses engagées par les gouvernements fédéral et provinciaux au chapitre des soins hospitaliers, la situation a en général évolué en fonction du PNB. Je me demande pourquoi les dépenses pour les soins hospitaliers ont été utilisées et les dépenses pour l'éducation ne l'ont pas été.

M. O'Toole: Le secteur de l'éducation relève des gouvernements provinciaux.

Le sénateur Grosart: Les choses se passaient ainsi auparavant. Quelle a été l'incidence réelle, sur les dépenses du gouvernement fédéral, des augmentations très importantes des primes d'assurance-chômage, augmentations qui étaient, je

[Text]

total federal contribution anticipated by the estimates is up by approximately \$219 million.

Mr. Manion: Mr. Chairman, we should not go too far in trying to reply because, I assume, the department would have more detailed information. But using a little of my former experience, the increase or decrease in the premium by itself does not have any effect on government expenditures, except insofar as the government as an employer must pay the employer's premium. It really is the provision in the law that increases the share of the cost of the unemployment insurance program, which is paid for by the premium account, and this is what causes the premium increases. At one time the law provided that the federal government paid very large shares of certain kinds of costs. I believe the labour force extended benefits, as they were called, the regionally extended benefits and the fishermen's benefits were all paid for by the government. In successive amendments to the legislation, the government's share of the total costs has been reduced somewhat. It is now closer to the historical level than it was during much of the 1970s. Of course, as the government's share decreased, the share being paid by premiums increased, and the premium rate had to be increased accordingly.

Senator Grosart: Is this related to the decision of some years ago that when unemployment reached a certain level—I believe it was 4 per cent—the government would assume a larger share, if not the entire share of the deficit?

Mr. Manion: Yes, that was the major change in 1971 when the Unemployment Insurance Act was revolutionized. That formula was amended at least once, and finally abandoned.

Senator Grosart: Are you saying that the government's net contribution would not be affected by the increase in the premiums?

Mr. Manion: That is my understanding of the present arrangement.

Senator Grosart: I understand that there is a difference in the handling of these matters due to the difference between the public accounts and the national accounts?

Mr. Manion: Yes.

Senator Grosart: Is there an explanation for that?

Mr. O'Toole: In its simplest form, Mr. Chairman, the national accounts portray an accounting for the entire use of the premium accounts. In other words, the premiums collected from all sources and the benefits paid in total are accounted for on a national accounts basis. In terms of the public accounts, only the government's contribution to the premium account is included.

Senator Grosart: Is there any sense in having these two systems?

[Traduction]

crois, de 50 p. 100? Je pose cette question parce que je vois que d'après le budget des dépenses, la contribution totale du gouvernement fédéral augmente d'environ \$219 millions.

M. Manion: Monsieur le président, nous ne voudrions pas trop nous avancer en tentant de répondre, car le ministère a sûrement des renseignements plus précis. Mais à la lumière de mon expérience, je peux dire que l'augmentation ou la diminution des primes n'a aucune incidence sur les dépenses gouvernementales, si ce n'est qu'en sa qualité d'employeur, le gouvernement doit verser la contribution exigible de l'employeur. Ce sont réellement les dispositions de la loi qui font augmenter la partie des coûts du programme d'assurance-chômage, qui est assumée à partir des primes: C'est d'ailleurs ce qui fait augmenter les primes. A un moment donné, la loi stipulait que le gouvernement fédéral devait assumer une part très importante de certains coûts. Je crois que le gouvernement était responsable des prestations supplémentaires de main-d'œuvre, ainsi qu'on les appelait, des prestations supplémentaires accordées en fonction des régions et de celles versées aux pêcheurs. A la suite des modifications successives de la loi, la part du gouvernement a été quelque peu réduite et elle correspond maintenant au niveau initial qu'elle n'y a correspondu pendant la plupart des années 70. Naturellement, au fur et à mesure que la part du gouvernement diminuait, la part financée au moyen des primes augmentait, et le taux des primes a dû être haussé en conséquence.

Le sénateur Grosart: Cette situation découle-t-elle de la décision prise il y a quelques années, selon laquelle le gouvernement assumerait une part accrue du déficit, et l'assumerait même entièrement si le taux de chômage atteignait un certain niveau; je pense qu'il s'agissait de 4 p. 100?

M. Manion: Oui, ce fut là le principal changement apporté en 1971 lorsque la Loi sur l'assurance-chômage a été modifiée. Cette formule a ensuite été amendée à tout le moins une fois pour finalement être rejetée.

Le sénateur Grosart: Dites-vous que l'augmentation des primes ne modifierait en rien la contribution nette que doit faire le gouvernement?

M. Manion: C'est ainsi que je comprends l'entente actuelle.

Le sénateur Grosart: Je crois comprendre que ces questions sont traitées différemment en raison de l'écart entre les comptes publics et les comptes nationaux?

M. Manion: C'est exact.

Le sénateur Grosart: Y a-t-il une explication à cet égard?

M. O'Toole: Monsieur le président, les comptes nationaux reflètent l'utilisation globale faite des primes. Autrement dit, toutes les primes et les prestations sont considérées lors de la préparation des comptes nationaux. Les comptes publics ne s'intéressent par ailleurs qu'à la contribution du gouvernement au chapitre des primes.

Le sénateur Grosart: Est-il logique d'avoir prévu deux systèmes?

[Text]

Mr. O'Toole: I think it is important for economic analysis, and particularly for comparability between countries.

Senator Grosart: Oh yes, many countries are on a national accounts basis.

We come to the estimates. I do not know what you call the first part. I understand that you are going to issue it separately. Is part of the plan to issue these first 95 pages as a separate introduction?

Mr. Manion: There will be three parts to the estimates. Part I, which you have, is a revised Blue book which, hopefully, will be somewhat smaller. Of course, efforts will have to be made to ensure there is no duplication between the two. Then, there will be departmental volumes containing the kind of information you have seen in the two model cases that have been produced for you. Mr. O'Toole can comment more on the likely treatment of the general pages in the Blue book.

Mr. O'Toole: I think generally the first 90 or so pages will be reduced somewhat in a reformed Blue book, but not eliminated. Some of the tables will be removable because they present essentially the same information as what is in Part I. For example, there is a fairly lengthy section in there called "Functional Analysis of Spending and Overtime." We would expect that to be replaced by the envelope-type of analysis that is presented in Volume 1. Beyond that, in the revised blue book you will still find what the Auditor General called, "a blizzard of figures."

Senator Grosart: Going to the estimates, on page 1-8 under the heading "The Program by Activities Table", the services provided without charge by the department usually refer to accommodation in the department's own buildings. This raises the question of the effect of revenue dependency on the formulation of the estimates. Have there been some substantial changes?

Mr. Manion: As a result of the initiation of revenue dependency for DPW, there will be a change in the way in which accommodation charges are reflected in the estimates. The estimates will be much more meaningful in reflecting the value of accommodation as part of the cost of operating a particular program. As you know, the government improved revenue dependency for DPW in principle, subject to simulation and evaluation. It will take some time, therefore, before the effect hits the estimates, but I hope that it will produce a much clearer picture of the real cost of the program.

Senator Grosart: I took the phrase, "the Department's own buildings" to mean individual departments. Will there be a time when departments, other than, perhaps, the RCMP, the Solicitor General, the Penitentiaries service and so on, will no longer own their own buildings?

[Traduction]

M. O'Toole: Je pense que c'est important pour effectuer des analyses économiques et particulièrement pour établir des comparaisons entre les pays.

Le sénateur Grosart: Oui, bon nombre de pays se fondent sur les comptes nationaux.

Nous en arrivons au budget des dépenses. J'ignore ce que vous appelez la première partie. Je crois comprendre que vous allez traiter de cette question séparément. Est-il prévu de présenter ces 95 premières pages en guise d'introduction distincte.

M. Manion: Le budget des dépenses sera divisé en trois parties. La partie I, celle dont vous disposez, est un livre bleu qui, nous l'espérons, sera moins épais. Naturellement, il faudra s'assurer que les deux versions ne se chevauchent pas. Il y aura ensuite les documents des ministères qui contiennent le genre de renseignements figurant dans les deux modèles que nous vous avons présentés. M. O'Toole peut apporter d'autres observations sur la façon dont seront vraisemblablement abordées les pages générales du Livre bleu.

M. O'Toole: Je pense qu'en règle générale, les quelque 90 pages, du début seront réduites dans un Livre bleu modifié, sans pour autant être éliminées. Certains des tableaux pourront être enlevés parce qu'ils reprennent essentiellement les données fournies à la partie I. Notamment, il y a un chapitre passablement long intitulé «Analyse fonctionnelle des dépenses et des heures supplémentaires». Nous croyons que ce chapitre sera remplacé par une analyse par enveloppe, comme dans le volume 1. Malgré tout, vous verrez que le vérificateur général a qualifié la version modifiée du Livre bleu de «tempête de chiffres.»

Le sénateur Grosart: Revenons au budget principal à la page 1-8, sous la rubrique «Tableau du programme par activité», les services dispensés gratuitement par le ministère portent habituellement sur les locaux situés dans les édifices du ministère ce qui nous amène à la question de l'incidence de l'autonomie financière sur la formulation du budget des dépenses. Des modifications importantes sont-elles intervenues?

M. Manion: En raison de l'autonomie financière appliquée pour le ministère des Travaux publics, il y aura une modification dans la façon dont le budget des dépenses reflétera les frais des locaux, la valeur des locaux étant indiquée au poste des coûts d'exploitation d'un programme particulier. Comme vous le savez, le gouvernement a amélioré en principe le régime d'autonomie financière pour le ministère des Travaux publics, régime qui sera soumis à des essais et à des évaluations. Il faudra un certain temps avant que les conséquences s'en répercutent sur le budget des dépenses, mais j'ose croire qu'il en résultera un tableau plus précis des coûts réels du programme.

Le sénateur Grosart: Si je comprends bien, les termes «édifices du ministère» signifient les ministères particuliers. Est-il possible qu'à un moment donné, les ministères et les organismes autres que la GRC, le solliciteur général, les pénitenciers et autres ne soient plus propriétaires de leurs édifices?

[Text]

Mr. Manion: There are very few departments which own their own buildings now. There are some special cases, but generally speaking, the DPW is the landlord or, at least, the real estate agent for the government.

Mr. O'Toole: I think it is fair to say that the matter has not been totally resolved, particularly in such areas as, for example, the Department of Agriculture with its buildings on experimental farms, special purpose laboratories, airports and so on.

Senator Grosart: On page 1-10, item 20 refers to the "size of the Public Service". Would you explain the reason for the use of the two phrases, "authorized person-years" and "planned" person-years?" Is there a reason for using a different adjective there?

Mr. O'Toole: Mr. Chairman, there is a very significant reason.

The word "authorized" indicates that they are person-years controlled by Treasury Board. Taken together the authorized person-years are described as the controlled public service. The occurrences where you see "planned person-years" really are provided for the information of Parliament, and it is by no means complete.

The basic convention is that person-years are shown for any agency for which information is provided for in the blue book. The practice is to show the person-years for that agency. Let us take Devco as an example. Devco has a habit of losing money every year, so it always shows up in the estimates. The person-years, or an estimate of its used person-years are also printed. If some year Devco broke even and did not require any money to be put in the estimates for it, then Devco would disappear from the blue books. Obviously the person-years would not be there either. So, they are only given by way of information and there is no control over the numbers they employ by Treasury Board.

Senator Grosart: They are not authorized?

Mr. Manion: They are not authorized. You will find that Devco shows up as "planned person-years."

Senator Grosart: Does that apply to the CBC?

Mr. Manion: Yes.

Senator Grosart: It applies to all crown corporations?

Mr. Manion: It applies to all crown corporations and all agencies that do not meet the description found in paragraph 20, coming under Part I and Part II of the PSSRA.

Senator Hicks: Will that apply to the new Post Office Corporation?

Mr. Manion: They will be planned person-years after it becomes a corporation.

Senator Hicks: Will the real estate be transferred to the crown corporation?

[Traduction]

M. Manion: Très peu de ministères sont propriétaires des immeubles. Il y a certaines exceptions, mais en règle générale, le ministère des Travaux publics est le propriétaire ou, à tout le moins, il est l'agent immobilier du gouvernement.

M. O'Toole: Je pense qu'il est juste d'ajouter que cette question n'a pas été entièrement réglée, particulièrement en ce qui concerne les fermes expérimentales, les laboratoires spéciaux et les aéroports du ministère de l'Agriculture.

Le sénateur Grosart: A la page 1-10, le chapitre 20 porte sur la «taille de la Fonction publique». Pourriez-vous nous expliquer la raison pour laquelle on a utilisé les deux termes «années-personnes autorisées» et «années-personnes projetées»? Existe-t-il une explication à cela?

M. O'Toole: Monsieur le président, il y a une raison très importante à cet état de choses.

Le terme «autorisées» indique qu'il s'agit d'années-personnes relevant du Conseil du trésor. Les années-personnes autorisées sont décrites comme étant l'effectif contrôlé de la Fonction publique. Ces termes sont en fait fournis afin de renseigner le Parlement et il ne s'agit pas là de données complètes.

Essentiellement, les années-personnes sont inscrites pour tout organisme à propos duquel des renseignements sont fournis dans le livre bleu. La pratique veut qu'il en soit ainsi. Prenons l'exemple de Devco. Devco perd de l'argent tous les ans, ce qui est toujours inscrit dans le budget des dépenses. Le nombre d'années-personnes, ou une estimation de ce nombre, est également ajouté. Si Devco fait ses frais au cours d'une année particulière et qu'elle n'ait pas besoin de crédits, son nom disparaîtra du budget des dépenses. Naturellement, le nombre d'années-personnes ne serait pas donné non plus. Il est tout simplement fourni à titre d'information et le Conseil du trésor ne vérifie pas l'utilisation faite de ces années.

Le sénateur Grosart: Il ne s'agit pas d'années-personnes autorisées?

M. Manion: Non. Vous vous rendrez compte que pour Devco, il s'agit d'«années-personnes projetées».

Le sénateur Grosart: La même chose vaut-elle pour la Société Radio-Canada?

M. Manion: Oui.

Le sénateur Grosart: Et pour toutes les sociétés de la Couronne?

M. Manion: La même chose vaut pour toutes les sociétés de la Couronne et tous les organismes dont la description ne correspond pas à la disposition 20 de la partie I et de la Partie II de la Loi sur les relations de travail dans la Fonction publique.

Le sénateur Hicks: La même chose vaudra-t-elle pour la nouvelle Société canadienne des postes?

M. Manion: Les années-personnes projetées seront inscrites après que cette société aura été constituée.

Le sénateur Hicks: Les biens immobiliers seront-ils transférés à la société de la Couronne?

[Text]

Mr. Manion: This is a matter that is under consideration at the present time, senator. That has not been resolved. Some properties will be transferred, but the basis of the transfer and the extent of the transfer has not yet been determined.

Senator Hicks: Who owns the Post Office properties throughout Canada now? Are they owned by the Post Office Department or the Department of Public Works?

Mr. Manion: The Crown owns them through the Department of Public Works.

The Chairman: I think they are designated as being "not of general purpose".

Mr. Manion: I suppose that the large postal terminals would be owned by the Post Office Department.

Mr. O'Toole: For convenience, I think they are all owned by the Department of Public Works. That is so because so many of the buildings provide accommodation for other agencies and departments.

Mr. Manion: Undoubtedly, senator, the single-purpose buildings will be transferred to the new corporation, because it could not exist without them. The issue is whether those buildings partially occupied by the Post Office will be transferred.

Senator Grosart: At page 1-12 I see the words "Grants and Contributions." I know that it is probably picayune to suggest that you give consideration to finding some new words for one or the other, but I cannot think of anything more confusing than that. It seems to me that they are completely upside-down. A contribution is subject to audit, and yet that is an informative element, whereas a grant, which is a legislative item, is not subject to audit. You use the word "grants" when you should use the word "contributions", and you use the word "contributions" when you should use the word "grants". I wonder whether somebody could tidy this up, because I know that you would like to have the estimates as clear as possible so that parliamentarians and other laymen understand them. I say "laymen" because we are all very much laymen.

I will say no more about that unless you wish to comment on

I notice at page 1-16 that there are table changes in the 1981-82 Estimates. Paragraph 33 on that page states:

The Estimates presentation has been adjusted to show the transfer of certain agencies and programs between ministries as follows:

They are set out then, and almost the majority of these transfers are from the Department of the Secretary of State to the Department of Communications. This seems to be a major change in government policy. I am not asking for that policy but for the rationale behind that change. I see that the Canada Council, the Canadian Broadcasting Corporation, the Canadian Film Development Corporation, the National Arts Centre, the National Film Board, the National Library, the National Museums, Public Archives, Social Sciences and Humanities Research Council, Arts and Culture Program (part only), Northern Pipeline Agency, Advisory Council on the Status of Women, Status of Women—Office of the Co-ordinator, and so

[Traduction]

M. Manion: Sénateur, cette question est actuellement à l'étude. Elle n'a pas été résolue. Certains biens seront transférés, mais on n'a pas encore déterminé les modalités et l'ampleur de ce mouvement.

Le sénateur Hicks: Qui détient actuellement les Postes dans l'ensemble du Canada? Le ministère des Postes ou celui des Travaux publics?

M. Manion: La Couronne, par l'intermédiaire du ministère des Travaux public.

Le président: Je crois qu'elles sont désignées comme n'étant pas un service polyvalent.

M. Manion: Le ministère des Postes serait propriétaire des principaux bureau centraux.

M. O'Toole: Je crois que par commodité, le ministère des Travaux publics est propriétaire de tous ces biens, parce qu'un grand nombre des immeubles hébergent d'autres organismes et ministères.

M. Manion: Sénateur, les immeubles à destination unique seront transférés à la nouvelle société qui ne pourrait pas exister sans eux. La question est de savoir si les immeubles partiellement occupés par les Postes seront transférés.

Le sénateur Grosart: A la page 1-12 je vois les mots «subventions et contributions.» Il est peut-être mesquin de vous demander de trouver d'autres termes pour les remplacer, mais j'estime qu'ils prêtent énormément à confusion. Il me semble qu'on les a utilisés à mauvais escient. Une contribution peut faire l'objet d'une vérification, et c'est là un élément d'information, tandis qu'une subvention, qui est de nature législative, ne fait pas l'objet d'une vérification. Vous utilisez le terme «subventions» là où vous devriez utiliser celui de «contributions» et vice versa. Je me demande si quelqu'un pourrait corriger cela, car je sais que vous voudriez que le budget soit le plus clair possible pour que les parlementaires et les profanes puissent le comprendre. Je parle bien de «profanes», car nous en sommes tous dans une très large mesure.

Je n'ajouterais rien d'autre à ce sujet, sauf si vous avez des remarques à faire.

Je vois qu'à la page 1-16, il y a des changements de tableau dans le budget de 1981-1982. Je cite le paragraphe 33:

La présentation du budget a été rajustée de façon à démontrer le transfert de certains organismes et programmes entre portefeuilles comme suit:

Les portefeuilles sont cités et la majorité des transferts ont été faits du ministère du Secrétariat d'État au ministère des Communications. Cela semble être un grand changement dans la politique du gouvernement. Je ne demande pas qu'on me la fasse connaître, mais j'aimerais savoir comment elle se justifie. Je vois que le Conseil des arts du Canada, la société Radio-Canada, la Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne, le Centre national des arts, l'Office national du film, la Bibliothèque nationale, les Musées nationaux, les Archives publiques, le Conseil de recherches en sciences humaines, le Programme des arts et de la culture (partiel), l'Administration du pipe-line du Nord, le Conseil

[Text]

forth, are being transferred to the Department of Communications. Is there any rationale behind this change? Is it policy or is it departmental tidying up?

Mr. Manion: Mr. Chairman, Senator Grosart, changes of this sort are, of course, the prerogative of the minister. The major change is to group the key cultural agencies under the Minister of Communications rather than the Secretary of State. I really cannot go beyond that.

Senator Grosart: I agree that it is probably more of a policy question, but I thought that there might be some reason for the changes in the estimates, or some rationale behind them.

Mr. E. R. Stimpson, Director Gen, Budget Co-ordination Group, Treasury Board: We do try to indicate where changes have taken place in the front of the blue book. When an agency or department is moved from one department to another, we try to indicate that in the front of the book so that people can find things and understand that a change has taken place.

Senator Grosart: And this would show major changes in the expenditure program, I presume, of the Secretary of State?

Mr. Manion: Yes.

Senator Grosart: If you would turn to table 7 found on page 1-76, I should like to make a suggestion. You will notice that the heading states, "in million of dollars." It goes on for pages and pages, and it gets into billions finally, but there is no heading that reminds one that these figures are in millions of dollars.

Mr. Stimpson: We will make sure that that is done, senator.

Senator Grosart: The new Post Office Corporation, as I understand it, will, in the estimates, show only operating loss in the future; is that correct?

Mr. Manion: Yes.

Senator Grosart: What will this mean in dollars?

Mr. Manion: Senator, if you refer to Mr. MacEachen's budget papers, you will see that he did make a statement on that. I cannot find it right now, but in the budget papers he did indicate an intention to reduce the size of that deficit progressively over several years. I believe, in fact, that the revenue forecasts reflect that. If I find the specific reference in the budget papers, I will give it to you. He did not mention a number, but just indicated a progressive reduction in the deficit. That statement appears on page 14 of the budget papers. At this point I should explain that our expenditure projections make no allowance for the impact of turning the Post Office into a crown corporation. In other words, the estimates show the full gross expenditures of the Post Office Department. When the Post Office is turned into a crown corporation, the expenditures of the government will include only the amounts required to cover any debt to the Post Office

[Traduction]

consultatif de la situation de la femme, ... Bureau de la coordinatrice, et ainsi de suite, ont été transférés au ministère des Communications. Ces changements ont-ils une raison d'être? S'agit-il d'une politique ou d'une opération de mise en ordre du ministère?

M. Manion: Monsieur le président, sénateur Grosart, des changements de cette sorte sont la prerogative du ministre. Essentiellement, il s'agit de regrouper les principaux organismes culturels dans le port-feuille du ministre des Communications plutôt que du Secrétariat d'État. Je ne peux vous en dire davantage.

Le sénateur Grosart: Je conviens qu'il s'agit probablement surtout d'une question de politique, mais j'avais cru que les changements apportés au budget étaient dus à une certaine raison, ou du moins qu'ils se justifiaient.

M. E. R. Stimpson, directeur général, Groupe de coordination du budget, Conseil du Trésor: Nous essayons d'indiquer en tête du budget où des changements ont été apportés. Lorsqu'un organisme ou qu'un ministère passe d'un portefeuille à un autre, nous essayons de l'indiquer au début du budget, afin que les recherches soient facilitées et que l'on sache que ces changements ont été apportés.

Le sénateur Grosart: Et cela ajouterait donc d'importants changements au programme des dépenses du Secrétariat d'État, n'est-ce pas?

M. Manion: Oui.

Le sénateur Grosart: Je voudrais passer au tableau 7 de la page 1-76, à propos duquel j'aimerais faire une suggestion. Vous remarquez que l'en-tête indique «en millions de dollars.» Cela se continue pendant des pages et on arrive ensuite aux milliards sans que les titres n'indiquent que les chiffres sont en millions de dollars.

M. Stimpson: Nous veillerons à ce que cela soit corrigé, sénateur.

Le sénateur Grosart: A ce que je crois savoir, dans le budget, la nouvelle société des Postes indiquera des pertes à l'avenir, est-ce exact?

M. Manion: Oui.

Le sénateur Grosart: A combien cela se chiffreront-elles?

M. Manion: Sénateur, si vous examinez les documents de M. MacEachen sur le budget, vous voyez qu'il a fait une déclaration à ce sujet. Je ne la retrouve pas maintenant, mais je sais que dans ses documents, il dit qu'il était question de réduire progressivement l'ampleur de ce déficit sur plusieurs années. En fait, je crois que les prévisions des recettes en tiennent compte. Si je trouve la référence exacte dans les documents concernant le budget, je vous l'indiquerai. Il n'a pas donné de chiffres, mais il a simplement indiqué qu'il y aurait une diminution progressive du déficit. Cela apparaît à la page 14 des documents budgétaires. A ce stade, je dois expliquer que nos prévisions budgétaires ne font pas intervenir les conséquences de la transformation des postes en société de la Couronne. Autrement dit, le budget indique la totalité des dépenses brutes du ministère des Postes. Lorsque les Postes sont transformés en société de la Couronne, les dépenses du

[Text]

rather than its full expenditures. The new crown corporation will be expected, however, to cover its costs. For the purpose of my fiscal projections, I have therefore assumed that postal revenues will rise until they equal postal expenditures. I believe that meeting point is assumed to occur within the three year forecast period.

Senator Grosart: It sounds ominous for postal rates. Finally, Mr. Chairman, you usually ask if there is any specific explanation that should be made to the committee of the major increases in departmental budgets. The one that I notice, first, is, of course, the CBC, where an additional expenditure of \$72 million is required. What is the reason for that?

Mr. O'Toole: Mr. Chairman, in the case of the CBC, that is strictly inflationary cost increases. As you will recall, there was no provision to provide any real growth for the CBC and they had not been provided, in the year before, with the cost of inflation. So, in effect, in the estimates before you the cost increases of just the basic continuing operations were roughly double what they would have been if they had received it for both years.

Senator Grosart: Would this be operating expenditure only or operating and capital expenditure?

Mr. O'Toole: The inflation would be principally in the operating expenditures, but there is provision for capital also in those numbers.

Senator Grosart: It would provide for capital expenditure. The next one that I notice is Canada Employment and Immigration Commission—that is on page 6-10. Is that related to unemployment insurance? I am actually taking only those over \$100 million.

Mr. Stimpson: The major increase there was the payment to the General Insurance Fund.

Senator Grosart: Energy, Mines and Resources: there is a drop of about \$2 billion. What is the reason for that?

Mr. O'Toole: That is the effect of the collection of the petroleum levy offsetting the cost of the Oil Import Compensation Fund.

Senator Grosart: Is that a change in rates plus a change in accounting?

Mr. O'Toole: At the moment the estimates do not reflect a change in accounting—not yet; but there is, on the one hand, a large increase in revenues shown in the Revolving Fund, which does offset in total the large increase in compensation payments.

Senator Grosart: So it is not netted out?

Mr. O'Toole: Not in the blue book.

Mr. Stimpson: It is shown as two separate entities.

Senator Grosart: I see that AECL is up \$133 million.

[Traduction]

gouvernement n'inclueront que les montants nécessaires pour couvrir leurs dettes, et non la totalité de ces dépenses. La nouvelle société de la Couronne est cependant censée assumer ces coûts. Dans les prévisions budgétaires, je suis donc parti du principe que les recettes des Postes augmenteront jusqu'à ce qu'elles soient égales aux dépenses. Cela devait se présenter au bout des trois ans de la période de prévision.

Le sénateur Grosart: C'est de mauvais augure pour les tarifs postaux. Finalement, monsieur le président, vous demandez en général si des explications précises doivent être faites au Comité au sujet des principales augmentations des budgets des ministères. Le premier que je remarque est naturellement celui de la société Radio-Canada, où l'on demande un budget supplémentaire de \$72 millions. Quelle en est la raison?

M. O'Toole: Monsieur le président, dans le cas de la société Radio-Canada, il s'agit strictement d'augmentations de coûts en raison de l'inflation. Vous vous souvenez peut-être qu'il n'était pas prévu que la société ait une expansion réelle, expansion qui n'avait pas eu lieu l'an dernier en raison du coût de l'inflation. Ainsi, en fait, dans le budget dont nous sommes saisis, les augmentations de coût pour le maintien des opérations de base étaient environ le double de ce qu'elles auraient été si elles les avaient reçues pour les deux années.

Le sénateur Grosart: S'agit-il uniquement des dépenses de fonctionnement ou aussi des dépenses en capital?

M. O'Toole: L'inflation porterait principalement sur les coûts du fonctionnement mais celle qui affecte le capital intervient aussi dans ces chiffres.

Le sénateur Grosart: Cela joue donc sur les immobilisations. Je vois ensuite la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada, à la page 6-10 et 6-11. L'assurance-chômage intervient-elle? Je ne prends que les postes dépassant \$100 millions.

M. Stimpson: La principale augmentation est un paiement au Fonds général d'assurances.

Le sénateur Grosart: À Énergie, Mines et Ressources, il y a une diminution d'environ \$2 milliards. Comment se justifie-t-elle?

M. O'Toole: Le recouvrement de la taxe sur le pétrole compense le coût du fonds d'indemnisation aux importateurs de pétrole.

Le sénateur Grosart: Y a-t-il un changement de taux et de méthode comptable?

M. O'Toole: Pour le moment, le budget n'indique pas de changement comptable, pas encore; mais il existe une forte hausse des revenus indiquée dans le fonds de roulement, qui compense, dans l'ensemble la forte hausse des paiements d'indemnisation.

Le sénateur Grosart: Ce n'est donc pas une valeur nette?

M. O'Toole: Non, elle n'apparaît pas dans le budget.

M. Stimpson: On y indique deux entités séparées.

Le sénateur Grosart: Je vois que pour l'EACL, les prévisions ont maintenant atteint \$133 millions.

[Text]

Mr. O'Toole: That is essentially an accounting change, because the amounts provided to the corporation previously for losses, particularly losses encountered on heavy water, had to be provided as non-budgetary advances. As the Comptroller General and the Auditor General quite rightly pointed out, they were not very good assets because they could never be collected. So it is simply an accounting change to show them as budgetary payments to the corporation.

Senator Grosart: It does not refer to a year-to-year change. It's an expenditure by AECL.

Mr. O'Toole: If you take budgetary and non-budgetary together, there is little change from year to year.

Senator Grosart: Is this principle being applied generally—for example, to the CBC? Obviously the CBC has a lot of uncollectible advances or loans.

Mr. O'Toole: They have been budgetary now for about three years and the old loans have been written off. The adjustment of the accounts under the act cleaned up a lot of that.

Senator Grosart: The Finance Department—the minister—up \$2.5 billion. What is that? That is on page 10-6.

Mr. Stimpson: The major increase there is the increase in the servicing of the public debt. The other increase is, of course, in fiscal equalization payments to the provinces.

Senator Grosart: The increase in the public debt: is this mainly higher interest rates, or does it reflect a higher deficit as well?

Mr. Manion: It would be the accommodation of both.

Senator Grosart: What would the percentage be between the cost of high interest rates and the additional deficit? It must be very hard, because of the accommodation of both.

Mr. Manion: The public debt is increased by about 10 per cent year over year.

Senator Grosart: National Defence. I think we know the explanation there. There is an increase of \$839 million.

Mr. O'Toole: That is a combination of inflation and 3 per cent real growth, which is the policy of the government.

Senator Grosart: To meet the suggested NATO standard of increased expenditure?

Mr. Manion: Yes.

Senator Grosart: National Health and Welfare. It is up \$1.8 billion.

Mr. O'Toole: Again it is primarily the statutory programs—the indexation of benefits under the Old Age Security and Family Allowances; and for their portion of the EPF arrangements for the provinces—in other words, health and hospital.

[Traduction]

M. O'Toole: Il s'agit essentiellement d'un changement comptable, parce que les montants précédemment accordés à la société pour des pertes, notamment dans le domaine de l'eau lourde, devaient être assurés comme avances non budgétaires. Comme l'ont indiqué à juste titre le contrôleur général et le vérificateur général, ce n'étaient pas de très bons actifs parce qu'ils ne pouvaient jamais être perçus. Il s'agit donc simplement d'un changement comptable afin qu'ils soient indiqués comme versements budgétaires à la société.

Le sénateur Grosart: Cela ne renvoie pas à une modification d'une année à l'autre. C'est une dépense de l'EACL.

M. O'Toole: Si vous prenez ensemble des dépenses budgétaires et non budgétaires, il y a peu de changement d'une année à l'autre.

Le sénateur Grosart: Ce principe est-il appliqué de façon générale, par exemple à la société Radio-Canada? De toute évidence, elle a un nombre considérable d'avances non recouvrables ou de prêts.

M. O'Toole: Ce sont des postes budgétaires depuis trois ans maintenant et les anciens prêts ont été amortis. Le rajustement des comptes en vertu de la loi a permis de mettre beaucoup d'ordre dans tout cela.

Le sénateur Grosart: Au ministère des Finances—le ministre—les prévisions ont atteint \$5 milliards. Pourquoi? Il s'agit de la page 10-6.

M. Stimpson: La principale augmentation à ce sujet est l'augmentation du service de la dette publique. L'autre naturellement concerne les paiements de péréquation aux provinces.

Le sénateur Grosart: A propos de l'accroissement du service de la dette, s'agit-il surtout de taux d'intérêts plus élevés, ou aussi d'un plus grand déficit?

M. Manion: Les deux à la fois.

Le sénateur Grosart: Comment se répartiraient la hausse des intérêts et le déficit supplémentaire? Ce serait difficile à évaluer puisque les deux interviennent?

M. Manion: La dette publique augmente d'environ 10 p. 100 d'une année à l'autre.

Le sénateur Grosart: Défense nationale. Je pense que nous connaissons l'explication ici. L'augmentation est de \$839 millions.

M. O'Toole: Il s'agit d'une combinaison de l'inflation et d'une croissance réelle de 3 p. 100, découlant d'une politique du gouvernement.

Le sénateur Grosart: Pour appliquer le principe d'augmentation des dépenses, proposé par l'OTAN?

M. Manion: Oui.

Le sénateur Grosart: Santé nationale et Bien-être social. Les dépenses sont passées à \$1.8 milliard.

M. O'Toole: Là encore, il s'agit essentiellement des programmes statutaires de l'indexation des prestations de sécurité de la vieillesse, de l'allocation familiale et de la part qui revient au ministère en application des accords relatifs au financement

[Text]

Senator Grosart: Do you have any figures on the netting of the indexing policy, on both the tax and expenditure side? Who is the winner?

Mr. O'Toole: I am sure the Department of Finance has some rather careful calculations these days on that point.

Senator Grosart: It would be an interesting figure to have, Mr. Chairman.

Mr. Manion: I think the taxpayer is clearly the winner, because the total tax revenue that is indexed is much greater than the total of transfer payments.

Senator Grosart: Both personal and corporate.

Mr. Manion: The personal income.

Senator Grosart: That is indexed, yes. For CMHC there is a figure of \$50 million. What is that increase? Housing starts don't seem to be up that much.

Senator Hicks: That is not an increase, is it? It's a bracketed figure.

Senator Grosart: I am sorry. It is a decrease. That is why I circled it.

Mr. Stimpson: It is because of the transfer of the home insulation program—the CHIP and the HIP programs—to the Department of Energy, Mines and Resources.

Senator Grosart: That's it, of course. Regional Economic Expansion is up \$108 million. That, I suppose, is the same thing.

Mr. Manion: That is a policy figure. The government decided on an increase in the amount provided for the General Development Agreement and the Regional Development Incentives Programs.

Senator Grosart: With regard to the Secretary of State, am I correct in saying that there is an increase of \$214 million?

Mr. O'Toole: That is their portion of the EPF arrangement. The payments to the provinces under the EPF arrangement for post-secondary education are accounted for in the estimates of the Secretary of State.

Senator Grosart: Have they always been or is that something new?

Mr. O'Toole: They have always been.

Senator Grosart: We are looking, then, at an increase in that one item of \$214 million?

Mr. Stimpson: It is actually \$189.4 million for that one item.

Senator Grosart: I notice that there is a jump of \$96 million for the RCMP. Is that related primarily to provincial policing?

[Traduction]

des programmes établis en d'autres termes des soins médicaux et l'hospitalisation au profit des provinces.

Le sénateur Grosart: Avez-vous des chiffres sur la valeur nette de la politique d'indexation, sur le plan de l'impôt des dépenses? Qui est avantagé?

M. O'Toole: Je suis sûr que le ministère des Finances a établi avec précaution des calculs à ce sujet ces jours-ci.

Le sénateur Grosart: Il serait intéressant d'avoir ces chiffres, monsieur le président.

M. Manion: Le contribuable semble manifestement le gagnant, parce que le total des revenus d'imposition indexés est bien supérieur au total des paiements de transfert.

Le sénateur Grosart: Du point de vue des particuliers et des sociétés.

M. Manion: En ce qui concerne l'impôt des particuliers.

Le sénateur Grosart: Il est indexé, oui. Pour la SCHL, le chiffre est de \$50 millions. Quelle est cette augmentation? Il ne semble pas y avoir beaucoup de nouvelles constructions d'habitations.

Le sénateur Hicks: Ce n'est pas une augmentation. Le chiffre est donné entre parenthèses.

Le sénateur Grosart: Je suis désolé. C'est une diminution, c'est pourquoi je l'ai encerclé.

M. Stimpson: C'est en raison du transfert des programmes d'isolation thermique des habitations—les programmes PITRC et PITH au ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources.

Le sénateur Grosart: En effet, bien sûr. Pour l'expansion économique régionale, les dépenses atteignent \$108 millions. Il s'agit sans doute de la même chose.

M. Manion: Ce chiffre traduit une politique. Le gouvernement a décidé d'augmenter les budgets accordés à l'accord-cadre de développement et aux programmes de subventions au développement régional.

Le sénateur Grosart: En ce qui concerne le Secrétariat d'État, y a-t-il bien une augmentation de \$214 millions?

M. O'Toole: Il s'agit de sa part sur le financement des programmes établis. Les versements aux provinces en vertu de ces accords entre elles et le gouvernement fédéral pour l'enseignement postsecondaire interviennent dans le budget du Secrétariat d'État.

Le sénateur Grosart: Est-ce que c'est quelque chose de nouveau?

M. O'Toole: Non.

Le sénateur Grosart: Il y a donc une augmentation de \$214 millions à ce poste.

M. Stimpson: Elle est effectivement de \$189.4 millions.

Le sénateur Grosart: Je vois qu'il y a une hausse de \$96 millions pour la GRC. S'agit-il essentiellement des effectifs à assurer aux provinces?

[Text]

Mr. O'Toole: It is related primarily to additional policemen. Somewhat over half of the increase is for contracted services to the provinces and municipalities.

Senator Grosart: For Transport, there is an increase of \$102 million.

Mr. O'Toole: Yes. Mr. Chairman, most of the increase is in the Department of Transport's capital program. The capital program was increased primarily to buy additional icebreakers and some additional Coast Guard ships.

Senator Grosart: I notice that the figure for Veterans Affairs is up \$117 million.

Mr. Manion: That increase is as a result of a combination of the indexation of veterans' allowances and some increase in the scale of benefits for veterans in the past year.

Senator Grosart: Finally, Mr. Chairman, I notice a downside figure of \$330 million in "Expected Further Supplementary Estimates". Could you explain that figure?

Mr. Stimpson: Senator, what we do is indicate the anticipated supplementary estimates. At the time the blue book is prepared, we estimate a figure for further supplementary estimates and we indicate it there. However, the purpose of this is just to compare the total estimates expected for one year as opposed to what the main estimates for the following year will be.

Senator Grosart: I suppose that this figure is not likely to stand up, in view of the changes in the economic assumptions. Those changes would affect this figure, would they?

Mr. Stimpson: The figure represents the use of the reserves that are built into the framework and the resulting requirements that we expect in that fiscal year. Of course, if the reserves that are built into the framework of the current fiscal year are used, we would have a similar item for the current year.

Senator Grosart: Therefore, this refers to last year?

Mr. Stimpson: Yes, it does.

Senator Grosart: It is a win from last year?

Mr. Stimpson: We simply show that we expect further supplementary estimates.

Senator Grosart: Those are all the questions I have, Mr. Chairman, thank you.

Senator Manning: Mr. Chairman, I have just one question with regard to the reference that was made to the CBC. The total appropriation was \$649 million. Could you tell us what percentage of the total CBC budget that figure represents?

Mr. O'Toole: Mr. Chairman, that figure represents in the vicinity of 85 per cent of the total budget.

[Traduction]

M. O'Toole: Oui, de forces de police supplémentaires. Environ plus de la moitié de l'augmentation sert à assurer des services sous contrats aux provinces et aux municipalités.

Le sénateur Grosart: Une augmentation de \$102 millions est accordée au ministère des Transports.

M. O'Toole: Oui. Monsieur le président, la plus grande partie de l'augmentation s'applique au programme des grands travaux d'équipement du ministère des Transports et vise essentiellement à permettre l'achat de nouveaux brise-glace et d'autres navires de la garde côtière.

Le sénateur Grosart: Je remarque que le montant affecté au ministère des Anciens combattants a été augmenté de \$117 millions.

M. Manion: Cette augmentation résulte d'une combinaison des indexations des allocations versées aux anciens combattants et d'une certaine majoration des prestations, l'an dernier.

Le sénateur Grosart: Finalement, monsieur le président, je remarque un chiffre en marge de \$330 millions au titre des prévisions budgétaires supplémentaires. Pourriez-vous l'expliquer?

M. Stimpson: Sénateur, il s'agit de prévisions supplémentaires anticipées. Au moment où nous préparons le livre bleu, nous prévoyons un montant pour des frais budgétaires supplémentaires et nous l'indiquons de cette façon. Le but de cette mention, cependant, est simplement de comparer le budget total prévu d'une année à celui de l'année suivante.

Le sénateur Grosart: J'imagine que ce chiffre sera modifié selon l'évolution de la conjoncture économique, n'est-ce pas?

M. Stimpson: Ce chiffre représente l'utilisation des réserves et les besoins qui en résulteront vraisemblablement au cours de cet exercice financier. Évidemment, si ces réserves sont utilisées, nous aurions un poste semblable pour l'année courante.

Le sénateur Grosart: Par conséquent, ce montant se rapporte à l'année dernière?

M. Stimpson: Oui.

Le sénateur Grosart: Y a-t-il un gain par rapport à l'an dernier?

M. Stimpson: Nous indiquons simplement que nous nous attendons à un autre budget supplémentaire.

Le sénateur Grosart: Je n'ai pas d'autres questions à poser, monsieur le président, je vous remercie.

Le sénateur Manning: Monsieur le président, je voudrais poser une question au sujet de la mention qui a été faite de la société Radio-Canada. Le montant total des crédits était de \$649 millions. Pourriez-vous nous dire quel pourcentage du budget total de la société ce chiffre représente?

M. O'Toole: Monsieur le président, ce chiffre représente environ 85 p. 100 du budget total.

[Text]

Senator Manning: Is that a consistent figure? In other words, is the appropriation from public funds derived as a percentage of the total budget or is it settled on other bases altogether?

Mr. O'Toole: It tends to be settled on other bases. Because the government payment is such a large percentage of the CBC's total costs, the CBC's budget review is remarkably similar to the review that would be made of a department. Expected revenue projections are then subtracted from the total cost of doing business in order to determine what the government's payment will have to be.

Senator Manning: In view of that percentage being such a large part of the total budget, it is a little puzzling why the CBC is listed here as not coming under the supervision of the Treasury Board. What is the reason for that?

Mr. Manning: Senator, I think it has been considered desirable that the cultural agencies have a degree of independence from the government. The CBC is one such agency, the Canada Council is another.

Senator Manning: Reference was also made to loans that were written off. Has the CBC ever repaid any public advances or have they all been written off?

Mr. Manion: The CBC has always been in a deficit position. I do not think there has ever been a year when the revenues for the CBC approached its costs.

Mr. O'Toole: To give you a more specific answer, senator, before the act which wrote off these loans was passed, the CBC and some of the other agencies in a similar position were, in effect, being voted money each year, part of which went to repay loans that were due to the Minister of Finance for previous years. It was a very odd accounting arrangement.

The Chairman: Is that all, senator? Do you have any questions, Senator Hicks?

Senator Hicks: I have no questions, Mr. Chairman, thank you.

The Chairman: There are no further questions? Shall I report the estimates, and do you wish leave the form of the report to the chairman?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: I thank Mr. Manion, Mr. O'Toole and Mr. Stimpson very much for coming again. The committee adjourned.

[Traduction]

Le sénateur Manning: Est-ce un chiffre stable? En d'autres termes, les affectations de crédits publics sont-elles fonction du pourcentage du budget total ou sont-elles calculées sur d'autres bases?

M. O'Toole: Sur d'autres bases en général. Étant donné que les crédits du gouvernement permettent à la S.R.C. d'assumer une large part de ses dépenses totales, l'examen de son budget ressemble énormément à l'étude des crédits votés à un ministère. Les prévisions des recettes sont alors soustraites des frais totaux de l'entreprise, de manière à déterminer quelle somme le gouvernement devra verser.

Le sénateur Manning: Étant donné que ce pourcentage correspond à une si grande part du budget total, il est assez curieux que la société Radio-Canada ne relève pas ici du contrôle du Conseil du trésor. Quelle en est la raison?

M. Manning: Sénateur, je pense qu'on a jugé souhaitable d'accorder aux organismes culturels une certaine indépendance à l'égard du gouvernement. La société Radio-Canada est l'un de ces organismes, le Conseil des arts du Canada en est un autre.

Le sénateur Manning: On a aussi mentionné des prêts qui ont été amorties. La société Radio-Canada a-t-elle déjà remboursé des prêts de fonds publics ou de tels prêts ont-ils tous fait l'objet d'une remise?

M. Manion: La société Radio-Canada a toujours été dans une situation de déficit. Je ne pense pas qu'il y ait eu une année où ses recettes se soient approchées de ses dépenses.

M. O'Toole: Je peux vous donner une réponse plus précise, sénateur! Avant que la loi qui a accordé la remise des dettes n'ait été adoptée, la société Radio-Canada et certains autres organismes dans une situation analogue recevaient, en fait, chaque année des crédits, qui servaient en partie à rembourser au ministère des Finances des prêts obtenus pour les années précédentes. C'était là une assez curieuse méthode de comptabilité.

Le président: Est-ce tout, sénateur? Voulez-vous poser des questions, sénateur Hicks?

Le sénateur Hicks: Je vous remercie, monsieur le président. Je n'ai pas de questions à poser.

Le président: Y a-t-il d'autres questions? Puis-je faire rapport des prévisions et laisser au président le soin de formuler le rapport?

Des voix: D'accord.

Le président: Je remercie MM. Manion, O'Toole et Stimpson d'avoir bien voulu comparaître de nouveau devant le Comité. La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Imprimerie du gouvernement canadien
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

From the Treasury Board:

The Honourable D. J. Johnston, President;
Mr. J. L. Manion, Secretary;
Mr. L. J. O'Toole, Assistant Secretary, Program Branch;

Mr. E. R. Stimpson, Director General, Budget Co-ordination Group.

Du Conseil du Trésor:

L'honorable D. J. Johnston, ministre;
M. J. L. Manion, secrétaire;
M. L. J. O'Toole, secrétaire adjoint, Direction des programmes;
M. E. R. Stimpson, directeur général, Groupe de coordination du budget.



First Session
Thirty-second Parliament, 1980-81

Première session,
trente-deuxième législature, 1980-1981

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

**National
Finance**

**Finances
nationales**

Chairman:

The Honourable DOUGLAS D. EVERETT

Président:

L'honorable DOUGLAS D. EVERETT

Wednesday, June 10, 1981

Le mercredi 10 juin 1981

Issue No. 38

Fascicule n° 38

Complete proceedings on:

Seule et unique séance sur:

The Examination of the Supplementary Estimates (A)
laid before Parliament for the fiscal year ending March
31, 1982

L'étude du Budget supplémentaire (A) déposé au
Parlement pour l'année financière se terminant le 31
mars 1982

REPORT OF THE COMMITTEE

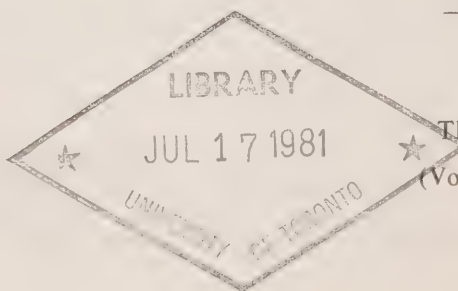
RAPPORT DU COMITÉ

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable D. D. Everett, *Chairman*
The Honourable F. Leblanc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	Murray
Benidickson	*Perrault
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Grosart	Thériault
Hicks	

**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable D. D. Everett
Vice-président: L'honorable F. Leblanc

et

Les honorables sénateurs:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	Murray
Benidickson	*Perrault
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Grosart	Thériault
Hicks	

**Membres d'office*

(Quorum 5)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of the Proceedings of the Senate of Tuesday, June 9, 1981:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Perrault, P.C.:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures set out in the Supplementary Estimates (A) laid before Parliament for the fiscal year ending 31st March, 1982.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du mardi 9 juin 1981:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Perrault, C.P.,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget supplémentaire (A) déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1982, et à faire rapport à ce sujet.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Robert Fortier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, JUNE 10, 1981
(40)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on National Finance met this day at 3:30 p.m. to consider the Supplementary Estimates (A) laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1982.

Present: The Honourable Senators Everett (*Chairman*), Balfour, Barrow, Benidickson, Doody, Leblanc, Lewis, Manning, Thériault. (9)

In Attendance: Mr. Peter Sagar from the Parliamentary Centre.

From the Petroleum Prices and Compensation Branch, Energy, Mines and Resources Canada the following witnesses were heard:

Mr. A. Digby Hunt, Assistant Deputy Minister;
Dr. T. S. Tuschak, Director General, Operations;
Mr. A. J. Kealey, Acting Director, Petroleum Compensation.

From the Treasury Board the following witness was heard:

Mr. E. R. Stimpson, Director General, Budget Co-ordination Group.

In Attendance: Mr. T. Lester, Acting Assistant Manager, Compensation Programs, Petroleum Prices and Compensation Branch, Energy, Mines and Resources Canada.

Supplementary Estimates (A) were approved and the Chairman was instructed to report accordingly to the Senate.

At 4:35 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

Le greffier du Comité

J. H. M. Cocks

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 10 JUIN 1981
(40)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 15 h 30 pour étudier le Budget supplémentaire (A) déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1982.

Présents: Les honorables sénateurs Everett (*président*), Balfour, Barrow, Benidickson, Doody, Leblanc, Lewis, Manning, Thériault. (9)

Aussi présent: M. Peter Sagar du Centre parlementaire.

Du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, sous-secteur du prix du pétrole et des indemnités, les témoins suivants sont entendus:

M. A. Digby Hunt, sous-ministre adjoint;
M. T. S. Tuschak, directeur général, Opérations;
M. A. J. Kealey, directeur intérimaire, Indemnités pétrolières.

Du Conseil du Trésor, le témoin suivant est entendu:

M. E. R. Stimpson, directeur général, Groupe de coordination du budget.

Aussi présent: M. T. Lester, directeur adjoint intérimaire, Programmes d'indemnités, Sous-secteur du prix du pétrole et des indemnités, Énergie, Mines et Ressources Canada.

Le Budget supplémentaire (A) est approuvé et le président est prié d'en faire rapport en conséquence au Sénat.

A 16 h 35, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

REPORT OF THE COMMITTEE

June 11, 1981

The Standing Senate Committee on National Finance to which the Supplementary Estimates (A) laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1982, were referred, has in obedience to the order of reference of Tuesday, June 9, 1981, examined the said Supplementary Estimates (A) and reports as follows:

The Committee was authorized by the Senate as recorded in the Minutes of the Proceedings of the Senate of June 9, 1981 to examine and report upon the expenditures proposed by the Supplementary Estimates (A) laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1982.

In obedience to the foregoing, your Committee examined the Supplementary Estimates (A) and heard evidence from the following: From Energy, Mines and Resources Canada, Petroleum Prices and Compensation Branch: Mr. A. Digby Hunt, Assistant Deputy Minister; Dr. T. S. Tuschak, Director General, Operations; Mr. A. J. Kealey, Acting Director, Petroleum Compensation; and from Treasury Board: Mr. E. R. Stimpson, Director General, Budget Co-ordination Group.

The Supplementary Estimates (A) contain only one item, an increase in the 'Payments to refiners of crude oil and petroleum products for the purposes of Part IV of the Petroleum Administration Act'. This increase is in the amount of 2.1433 billion dollars, and raises the total estimates for this purpose to \$5.1587 billion. Honourable Senators may be aware that the total increase will be paid for by increases in the Petroleum and Special Compensation Charges.

The witnesses suggested that a number of factors have necessitated the presentation of this supplementary estimate. By far the most important of these is the cutback in the production of crude oil in Alberta. To date, two of these cutbacks have taken place, in the amount of 60,000 barrels per day, and a third is expected to occur in September. According to our witnesses, these three cutbacks will increase the amount of compensation paid in respect of imported oil by some \$1.5 billion. In addition, due to differences between the average quality of the oil cutback by Alberta and the oil being imported, (the Alberta cutbacks are, we were told concentrated in the lighter, less sulphurous grades of oil), an additional \$.27 billion is required, raising the total costs of the cutbacks to roughly \$1.77 billion.

Our witnesses also told us that the previous estimates were based on an average Canadian dollar value of approximately 87-88 cents U.S. Their new estimates are based on an exchange rate of 83-84 cents, necessitating increased subsidies of \$.3 billion. This will be partially offset by savings due to lower than expected world crude oil prices in the amount of \$.1 billion. In addition, a change in the procedures used to collect subsidies relating to export sales of marine and aviation bunker fuels will increase this account by \$.15 billion. This change is, however, strictly an accounting matter, and does not require additional outlays. Miscellaneous adjustments constitute to this report a summary of all the pertinent changes.

RAPPORT DU COMITÉ

Le 11 juin 1981

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales, auquel le budget supplémentaire (A) déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1982 a été renvoyé, a conformément à l'ordre de renvoi du mardi 9 juin 1981 examiné le budget supplémentaire et en fait rapport:

Le Comité a été autorisé par le Sénat, conformément aux procès-verbaux du Sénat du 9 juin 1981 à examiner les dépenses projetées dans le Budget supplémentaire (A) déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1982 et faire rapport à ce sujet.

Conformément à ce qui précède, le Comité a examiné le Budget supplémentaire (A) et recueilli les témoignages suivants: du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, sous-secteur du prix du pétrole et des indemnisations: le sous-ministre adjoint, M. A. Digby Hunt; le directeur général, Opérations, M. T. S. Tuschak; le directeur intérimaire, Indemnisations pétrolières, M. A. J. Kealey; et du Conseil du Trésor: le directeur général du Groupe de Coordination du budget, M. E. R. Stimpson.

Le Budget supplémentaire (A) ne contient qu'un poste, une augmentation des paiements à des raffineries de pétrole brut et de produits pétroliers aux fins de la partie IV de la Loi sur l'administration du pétrole. Cette augmentation de \$2.1433 milliards porte le total des prévisions budgétaires à cette fin à \$5.1587 milliards. Les honorables sénateurs savent peut-être que l'augmentation totale sera financée par des hausses des indemnisations pétrolières et spéciales.

Les témoins ont indiqué qu'un certain nombre de facteurs ont nécessité la présentation du Budget supplémentaire, le plus important étant la réduction de la production du pétrole brut en Alberta. A ce jour, on a procédé à deux coupures de production totalisant 60,000 barils par jour, et une troisième réduction est prévue en septembre. Selon les témoins, ces trois coupures augmenteront d'environ \$1.5 milliard le montant des indemnisations payées à l'égard du pétrole importé. En outre, en raison de différences entre la qualité moyenne du pétrole de l'Alberta dont la production a été réduite et celle du pétrole importé, (d'après nos renseignements, les coupures visent surtout les pétroles plus légers et moins sulfureux), il faudra verser \$.27 milliards supplémentaires, ce qui portera à \$1.77 milliard le coût global des réductions de production.

Les témoins ont également déclaré que les prévisions précédentes se fondaient sur une valeur moyenne du dollar canadien d'environ 87-88 cents U.S. Leurs nouvelles prévisions sont basées sur un taux de change de 83-84 cents, d'où la nécessité d'augmenter les subventions de \$.3 milliard. Cette hausse sera partiellement compensée par l'économie de \$.1 milliard résultant de l'augmentation moins importante que prévue des prix mondiaux du pétrole brut. En outre, une modification apportée aux méthodes de perception des subventions relatives aux ventes d'exportation de combustibles de ravitaillement de la marine et de l'aviation permettra une augmentation supplémentaire de \$.15 milliard. Cette modification n'est toutefois que d'ordre comptable et ne nécessitera pas de déboursés supplémentaires. Les divers rajustements totalisent \$20 mil-

We would like to add and stress two additional points raised during our examination. First, the demand projections for oil products which underlie this supplementary do not incorporate significant continued reductions in line with the 6.8 per cent reduction we were told occurred in the first quarter. Second, the estimates are based on neither increased nor decreased future prices for crude oil on international markets. The witnesses stressed that international price movements were very difficult to project.

We would also like to stress in this report that accounting changes are planned which will directly alter the manner in which Oil Import Compensation payments will be reported in the estimates. In future estimates, it is intended that only the difference between the amounts paid in compensation and the amounts collected through the Petroleum and Special Compensation Charges will be reported in the estimates. The magnitude of this change is significant. If for example, this procedure had been applied to the Main Estimates for 1981-82, the total of the Main Estimates would have been reduced by over \$2.5 billion dollars. If it had been applied to the Main Estimates and these Supplementary Estimates, the total of these two estimates would have been reduced by over \$4.81 billion.

Respectfully submitted,

lions. On trouvera en annexe un résumé de tous les changements pertinents.

Nous aimerions souligner deux points supplémentaires soulevés au cours de notre étude. Premièrement, la demande prévue de produits du pétrole, à l'origine du présent budget supplémentaire, ne tient pas compte d'importantes réductions comme celle de 6.8 p. 100, intervenue pendant le dernier trimestre. Deuxièmement les prévisions postulent des prix à venir stables du pétrole brut sur les marchés internationaux. Les témoins ont rappelé que les mouvements de prix sur ces marchés sont très difficiles à prévoir.

Nous tenons à souligner que des modifications comptables prévues modifieront directement la façon dont il sera fait rapport dans les prévisions budgétaires des subventions versées au titre du pétrole importé. À l'avenir, les prévisions budgétaires ne feront état que de l'écart existant entre les montants versés en guise d'indemnisation et les montants provenant des prélèvements au titre des indemnisations pétrolières et spéciales. Ce changement aura une grande portée. Si, par exemple, cette méthode avait été appliquée aux prévisions budgétaires de 1981-1982, l'ensemble des dépenses projetées auraient diminué de plus de \$2.5 milliards. Si on l'avait appliquée aux prévisions budgétaires et au budget supplémentaire, la réduction globale totaliserait \$4.81 milliards.

Respectueusement soumis,

Le président

D. D. Everett

Chairman

APPENDIX TO REPORT

SUMMARY OF FACTORS UNDERLYING
SUPPLEMENTARY ESTIMATES "A",
1981-82

The following factors account for the revised estimate for the payments to refineries of crude oil and petroleum products for the purpose of Part IV of the Petroleum Administration Act.

Billions of \$

- 1. It has been assumed that the Alberta production cutbacks will persist at least until April, 1982. The cutbacks will increase payments for imported crude by approximately \$1.5 billion. 1.5
 - 2. An accounting methodology change in treating marine and aviation fuels involving collection of export charges by the NEB and full compensation payment to importers will result in a \$150 million expenditure increase to the compensation account while the revenue collection will accrue to a different account. Therefore, this expenditure will not increase total government outlays. .15
 - 3. The previous estimates had assumed that international prices would increase on July 1. In the current projection prices are assumed to remain stable for the balance of 1981. The difference should result in a net reduction in projected requirements of \$100 million. .10
 - 4. The previous estimate was based on a forecast value of the Canadian dollar of approximately 87-88 cents U.S. The revised estimate is based on a more realistic value of 83-84 cents. The difference in currency values costs the fund about \$2 per barrel, and increases expenditures by \$300 million. .300
 - 5. Additional crude oil imports are now projected to be required during this fiscal year. (This would be in addition to imports noted in 1, above.) .270
 - 6. Miscellaneous adjustments. .02
- Total: 2.14

PCP
June 10, 1981

ANNEXE AU RAPPORT

RÉSUMÉ DES FACTEURS SOUS-JACENTS AU
BUDGET SUPPLÉMENTAIRE (A),
1981-1982

Les facteurs exposés ci-dessous sont à la base du budget supplémentaire qui prévoit des paiements aux raffineries de pétrole brut et de produits du pétrole aux fins de la partie IV de la Loi sur l'administration du pétrole.

Milliards de dollars

- 1. Les coupures imposées par l'Alberta à sa production de pétrole seront vraisemblablement maintenues au moins jusqu'en avril 1982. Cette réduction nécessitera une augmentation des paiements au titre du pétrole brut importé d'environ \$1.5 milliard. 1.5
 - 2. Une modification de la méthode comptable appliquée pour les combustibles de la marine et de l'aviation, qui comporte des prélèvements sur les exportations par l'O.N.E. et une pleine indemnisation des importateurs, entraînera une hausse des dépenses de \$150 millions portés au compte d'indemnisation, tandis que la perception des revenus sera portée à un autre compte. Cette dépense ne provoquera donc pas une augmentation de l'ensemble des débours du gouvernement. .15
 - 3. Selon les prévisions précédentes, les prix internationaux devaient augmenter le 1^{er} juillet. D'après les prévisions actuelles, les prix demeureront stables jusqu'à la fin de 1981. La différence devrait permettre une réduction nette de \$100 millions des besoins prévus. .10
 - 4. Les prévisions précédentes étaient basées sur une valeur prévue du dollar canadien d'environ 87 ou 88 cents U.S. Les prévisions modifiées sont basées sur une valeur plus réaliste de 83 ou 84 cents U.S. La différence de valeur des monnaies coûte au fonds environ \$2 le baril et entraîne une hausse des dépenses d'environ \$300 millions. .300
 - 5. D'autres importations de pétrole brut seront vraisemblablement nécessaires au cours de la présente année financière (en plus des importations mentionnées au paragraphe 1 ci-dessus). .270
 - 6. Rajustements divers .02
- Total: 2.14

Le 10 juin 1981

EVIDENCE

Wednesday, June 10, 1981

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 3.30 p.m. to examine the supplementary estimates (A) laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1982.

Senator Douglas D. Everett (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we have before us supplementary estimates (A) for the fiscal year ending March 31, 1982. As honourable senators will have noted, this supplementary estimate is in respect of increased oil compensation payments.

In regard to the evidence on this, we have with us Mr. Digby Hunt, Assistant Deputy Minister Petroleum Prices and Compensation, Department of Energy, Mines and Resources; Mr. E.R. Stimpson, Director General, Budget Co-ordination Group, Treasury Board; and Dr. T.S. Tuschak, Director General, Operations, Petroleum Prices and Compensation, Department of Energy, Mines and Resources.

I understand, Mr. Hunt, you have an opening statement.

Mr. A Digby Hunt, Assistant Deputy Minister, Petroleum Prices and Compensation, Department of Energy, Mines and Resources: Yes, sir.

The Chairman: Would you like to proceed?

Mr. Hunt: Thank you, Mr. Chairman: Honourable senators, the purpose of this supplementary estimate is to provide additional appropriations in the amount of \$2.143 billion to cover the cost of compensating oil imported into Canada in the fiscal year 1981-82.

I should draw your attention to the fact that this amount will actually be offset by an increase in the petroleum compensation charge that was announced by Mr. Lalonde last week and an increase in the special compensation charge that was also announced at that time. The net effect on the cash flows of the government is zero, and in fact that means that the total of this amount is passed directly through to the consumers of petroleum products in Canada.

I hope that is a sufficiently short explanation, Mr. Chairman, and, of course, we are here to answer questions.

The Chairman: Thank you very much.

Senator Balfour: This is a very thin book, but it is for a very massive sum of money.

I assume that certain data have formed the basis of the calculation of the department with respect to the financial requirement. Specifically, I would assume that some calculation has been made with respect to the volumes of oil imports that it will be necessary to bring into the country and that these are, in some way, related to the amount of the Alberta production cut-back.

TÉMOIGNAGES

Le mercredi 10 juin 1981

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 15 h 30, pour étudier le Budget supplémentaire (A), déposé devant le Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1982.

Le sénateur Douglas D. Everett (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous sommes ici pour étudier le Budget supplémentaire (A), pour l'année financière se terminant le 31 mars 1982. Comme l'ont remarqué les honorables, ce budget supplémentaire se justifie par une hausse des indemnités versées aux importateurs de pétrole.

Pour témoigner à ce sujet, nous avons parmi nous aujourd'hui M. Digby Hunt, sous-ministre adjoint, Prix du pétrole et des indemnités ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources; M. E.R. Stimpson, directeur général, groupe de coordination du budget, du Conseil du Trésor; et M. T.S. Tuschak directeur général opérations, Prix du pétrole et des indemnités ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources.

Je crois savoir, Monsieur Hunt, que vous avez une déclaration préliminaire.

M. A. Digby Hunt, sous-ministre adjoint, Prix du pétrole et des indemnités, ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources: En effet, Monsieur.

Le président: Voudriez-vous commencer?

M. Hunt: Merci, monsieur le président. Honorables sénateurs, l'objet de ce budget supplémentaire est de prévoir des crédits supplémentaires d'un montant de \$2.143 milliards pour couvrir le coût des indemnités versées pour le pétrole importé au Canada, au cours de l'année financière 1981-1982.

Je vous signale que ce montant sera compensé, en fait, par une hausse de l'indemnisation pétrolière, annoncée la semaine dernière par M. Lalonde, et par une hausse de l'indemnisation spéciale, annoncée en même temps. L'effet net sur les encaisses du gouvernement est nul et, en fait, cela signifie que ce montant global est directement transmis aux consommateurs de produits pétroliers au Canada.

J'espère que cette explication est suffisamment brève, monsieur le président et, naturellement, nous sommes ici pour répondre à vos questions.

Le président: Je vous remercie beaucoup.

Le sénateur Balfour: Ce document est fort mince, mais la somme en question est considérable.

Je suppose que certaines données ont servi au calcul du Ministère pour établir ces crédits supplémentaires. Plus précisément, il a, sans doute, fait certaines évaluations des volumes de pétrole qu'il faudra importer, lesquels sont, dans une certaine mesure, en rapport avec les réductions dans la production de l'Alberta.

[Text]

In the event that the federal government and the Government of Alberta are able to achieve agreement on the pricing question and that, as a result, the production cut-backs are eliminated, would it be the intention of the government—perhaps in the form of a further supplementary estimate—to cancel the requirement, and at the same time reduce again the charge to the consumer which is presently being levied?

Mr. Hunt: Yes, Mr. Chairman. That is the short answer. In fact, Mr. Lalonde has indicated, I think quite clearly, that given eventual success in the negotiations between the federal government and the Alberta government with respect to energy matters, assuming the result of that is the removal of the Alberta reduction in production, then the special compensation levy would be discontinued. The intent, of course, is that the levy should bring in the exact amount of the moneys that have had to be paid out for the additional volumes to be compensated, and that could therefore lead to a reduction in the amount actually appropriated.

I might indicate that of the \$2.143 billion, in round figures, approximately \$1.5 billion is attributable to the incremental volumes associated with the levy. I think honourable senators will recall that Alberta imposed that reduction in three stages: the first stage, which commenced in March, of 60,000 barrels a day; the second stage, which just went into effect on June 1, of a further 60,000 barrels a day, for a total of 120,000 barrels a day; and the third, Premier Lougheed's at least announced intention that, if there were not a resolution between the two governments, he would intend to proceed with a further 60,000-barrel-a-day reduction on September 1.

Of course, the amount that we seek here does look to the possibility of that third reduction in production going into effect. It allows for that.

Senator Balfour: Does the calculation also take into account the apparent trend resulting in a reduction in demand? I think the last figure I saw was that there has been a 6.8 per cent drop in oil products demand for the first four months of 1981, which in effect is a bit of a windfall.

Have you attempted to project that apparent trend in your calculations?

Mr. Hunt: Yes, we have taken that fact into account, but we are a little hesitant to project the reduction at that level throughout the whole year; therefore, we do not apply that full amount. Also, the reduction figure that you have quoted is perhaps regional.

Perhaps I might ask Dr. Tuschak to elaborate a little further on how we see the actual demand.

Dr. T. S. Tuschak, Director General, Operations, Department of Energy, Mines and Resources: Mr. Chairman, honourable senators, while it is true that, on average, we had a significant demand reduction, in specific terms, for our oil-import program, we had to consider the impact of the Alberta cut-backs on the quality of the domestic production, which has suffered as a result of cutting out most of the high-quality light oils. Therefore, the refinery slate has deteriorated, with a resultant increase in demand for light crude oil.

[Traduction]

Au cas où le gouvernement fédéral et celui de l'Alberta concluraient un accord sur les prix et que les réductions de production s'en trouvent supprimées, le gouvernement a-t-il l'intention—peut-être sous la forme d'un autre budget supplémentaire—d'annuler ces crédits et de diminuer à nouveau, par la même occasion, la taxe à la consommation qui est actuellement perçue?

M. Hunt: Oui, monsieur le président. Voilà la réponse en peu de mots. En fait, M. Lalonde a dit très clairement que, dans l'éventualité de négociations fructueuses entre le gouvernement fédéral et celui de l'Alberta, sur les questions d'énergie, et en supposant qu'il en résulte une suppression de la réduction de la production de l'Alberta, dans ce cas la taxe spéciale prélevée serait supprimée. Naturellement, l'intention est que ladite taxe rapporte les montants compensatoires, ce qui pourrait amener une réduction des crédits prévus.

J'ajouterai que sur les \$2.143 milliards, \$1.5 million, en chiffres arrondis, est imputable au volume supplémentaire associé à la taxe compensatoire prélevée. Les honorables sénateurs se souviendront sans doute que l'Alberta a procédé à cette réduction en trois étapes, la première avait commencé en mars: 60,000 barils par jour; la seconde, juin: le même volume, soit un total de 120,000 barils par jour. Et troisièmement, le premier ministre Lougheed a finalement annoncé que s'il n'y avait pas d'accord avec le gouvernement, il avait l'intention d'effectuer d'autres réductions dans la production, dès le 1^{er} septembre: encore 60,000 barils par jour.

Naturellement, le crédit que nous demandons ici tient compte de la possibilité de cette troisième diminution dans la production. Elle est prévue.

Le sénateur Balfour: Le calcul tient-il aussi compte de la tendance apparente à la diminution de la demande? D'après les derniers chiffres que j'ai vus, il a eu une diminution de 6.8 p. 100 dans la demande des produits du pétrole, pour les premiers 4 mois de 1981, ce qui est une assez bonne chose.

Avez-vous essayé de tenir compte de cette tendance dans vos calculs?

M. Hunt: Oui, nous hésitons un peu à prévoir une diminution de ce niveau pour toute l'année; par conséquent, nous n'appliquons pas tout ce pourcentage. De plus, le chiffre que vous avez cité est peut-être régional.

Je pourrais peut-être demander à M. Tuschak de préciser davantage notre façon de considérer la demande actuelle.

M. T. S. Tuschak, directeur général, Opérations, ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources: Monsieur le président, honorables sénateurs, bien qu'il soit vrai qu'en moyenne, nous avons constaté une réduction importante de la demande, en particulier en ce qui concerne notre programme d'importation de pétrole, nous devons évaluer les conséquences de la réduction de production de l'Alberta sur la qualité de la production intérieure, qui avait subi une baisse parce que la réduction touchait en grande partie les pétroles légers de haute qualité. C'est pourquoi la qualité du schiste de raffinerie s'est détériorée, ce qui a causé une augmentation de la demande de pétrole brut léger.

[Text]

The \$1.5 billion that Mr. Hunt mentioned as covering incremental inputs on account of the 180,000-barrel-a-day cutback effected by Alberta does not reflect that deterioration of the refinery slate. In addition to that, we had to consider that we have to bring in more light oil to produce the products demanded by the market, and that is included in the \$2.1 billion, at least partly, by an incremental \$400 million expenditure to upgrade the refinery slate.

Senator Balfour: In addition to some signs of reduction in demand, it also appears that there has been a significant softening of price, as evidenced by the \$4 per barrel price cut on the part of Mexico. I think Venezuela has followed suit, and I understand that in the international spot market oil is in a state of over-supply and that market forces are at work which are reducing the price to importers.

Can you confirm that that is so, and if so, what significance will that have on the financial requirement of the Government of Canada to implement its program?

Mr. Hunt: Mr. Chairman, may I respond by saying that Mr. Lalonde made a statement the other day, which I do agree with, to the effect that the forecasting of prices on the international market is as much an art as a science. Very certainly today, yes, the trend is downward, as the honourable senator has indicated. Mexico has reduced its price. Of course, it was one of the highest. Others may well follow suit. As a result, the spot market is softening.

We have hesitated, however, to take that trend fully into account for the full year, because our experience in previous years has been that there can be quite violent swings due not only to long-term trends, if you will, but to tensions of one sort or another. If I might use the example, the present tension in the Middle East could very easily reverse that trend if it were deteriorate even further.

So, while aware of that, we have not fully projected for the balance of the year a decline to the extent that perhaps the evidence right today would suggest one could, because in previous years we have been caught being perhaps a little over-optimistic.

What we have tried to do here is to be neutral. In other words, we are not projecting any sudden increase in price, not are we certain that the present softness of the market will maintain itself for the full fiscal year.

Senator Leblanc: You mentioned that the crude we import varies in quality. What is the difference between a light oil and a heavy oil, and do we pay the same price per barrel, and does it cost more to refine?

Dr. Tuschak: The price differential between light oil and heavy oil can be as much as \$10 per barrel. Heavy oil is cheaper; light oil is more expensive.

[Traduction]

La somme de 1,5 milliard de dollars mentionnée par M. Hunt, qui devait couvrir le coût supplémentaire entraîné par l'achat de pétrole, par suite de la réduction de 180 000 barils par jours décrétée par l'Alberta, ne tient pas compte de la détérioration du schiste de raffinerie. En outre, nous devons considérer le fait qu'il faut importer plus de pétrole léger pour fabriquer les produits que demande le marché, et ce coût est compris dans les 2,1 milliards de dollars, du moins en partie, et s'élève à une dépense supplémentaire de 400 millions de dollars pour améliorer le schiste de raffinerie.

Le sénateur Balfour: En plus de certains signes de réduction de la demande, il semble également qu'il y ait eu une forte baisse des prix, comme en témoigne la réduction de \$4 le baril qu'a décrétée le Mexique. Je pense que le Venezuela a fait de même, et je crois savoir que sur le marché libre, le pétrole est en surabondance et que les forces du marché font réduire les prix pour les importateurs.

Pouvez-vous le confirmer, et, dans l'affirmative, quelle importance cela a-t-il pour les besoins financiers du Gouvernement du Canada, pour mettre en œuvre son programme?

M. Hunt: Monsieur le président, permettez-moi de répondre en disant que M. Lalonde a fait une déclaration l'autre jour avec laquelle je suis d'accord, à savoir que la prévision des prix sur les marchés internationaux est autant un art qu'une science. Aujourd'hui, il est évident que la tendance est à la baisse, comme l'a mentionné l'honorable sénateur. Le Mexique a réduit ses prix. Évidemment, ce prix était l'un des plus élevés. D'autres pourraient très bien suivre. En définitive, le marché s'adoucit.

Nous avons toutefois hésité à nous fier uniquement sur cette tendance pour toute l'année, parce que l'expérience des années antérieures nous a appris qu'il pouvait y avoir des changements assez brusques attribuables non seulement aux tendances à long terme, si vous voulez, mais à des tensions d'une sorte ou d'une autre. Si je peux me permettre cet exemple, les tensions actuelles au Moyen-Orient pourraient très bien renverser cet état de chose, si la situation devait se détériorer encore.

Aussi n'avons-nous pas prévu de baisse pour le reste de l'année dans la mesure où les faits tels qu'ils sont aujourd'hui nous permettraient peut-être de le faire parce que nous avons peut-être été dans les années antérieures un peu trop optimistes.

Ce que nous avons essayé de faire ici, c'est d'être neutres. En d'autres termes, nous ne prévoyons aucune augmentation subite des prix, mais nous ne sommes pas sûrs que le calme actuel du marché se maintiendra pour l'ensemble de l'année financière.

Le sénateur Leblanc: Vous avez mentionné que le brut que nous importons est de qualité inégale. Quelle est la différence entre un pétrole léger et un pétrole lourd, payons-nous le même prix par baril, et l'un coûte-t-il plus cher que l'autre à raffiner?

M. Tuschak: La différence de prix entre le pétrole léger et le pétrole lourd peut s'élever à \$10 le baril. Le pétrole lourd est moins cher; le pétrole léger est plus cher.

[Text]

Senator Leblanc: So, heavy oil could be \$30 a barrel and light oil \$40 a barrel?

Dr. Tuschak: Yes.

Senator Leblanc: What is the result of that at the tank?

Dr. Tuschak: When you refine light oil, you get a lot more light products, such as gasoline, which is the main demand. In the case of heavy oil, you may get as much as 40 to 50 per cent residual oil, heavy fuel oil, which cannot be refined into gasoline. If you have a light quality oil, as much as 70 or 80 per cent can be refined into gasoline. The gasoline demand determines the throughput volume the refinery will want to use.

Senator Leblanc: I suppose in some countries the oil production is light and in others heavy, or is there in the same country the production of both light and heavy oils?

Dr. Tuschak: Mexico produces both light and heavy oils, as does Venezuela. Heavy oil is produced widely by many countries.

Senator Leblanc: For gasoline production we try to import light oil, and we try to find it wherever it is. If Alberta reduces its production, we have to find it somewhere else.

Dr. Tuschak: That is one reason. Also, domestically-produced light oil, Alberta light oil, is declining relatively in terms of total production as a result of the Alberta cutbacks. Saskatchewan produces a very large percentage of our domestic production as a result of the Alberta cutbacks. Also, in Alberta the light oil production is cut back more than the heavy oil production.

Senator Leblanc: Is Alberta cutting back on light oil production or on heavy oil production?

Dr. Tuschak: Alberta is cutting back on both, but more on light.

Senator Leblanc: What would be the percentage difference between the two?

Dr. Tuschak: I cannot answer that, senator.

The Chairman: Is there any member of your delegation who could answer that question?

Mr. A. J. Kealey, Acting Director, Petroleum Compensation, Petroleum Prices and Compensation Branch, Department of Energy, Mines and Resources: As to the type of crude that is being cut back in Alberta?

Senator Leblanc: Yes.

Mr. Kealey: It is the light oil.

Senator Leblanc: But from the tar sands, that would be heavy oil?

Dr. Tuschak: Tar sands production is not being cut.

Senator Leblanc: But it would be heavy oil as opposed to light oil?

[Traduction]

Le sénateur Leblanc: Donc, le pétrole lourd pourrait se vendre à \$30 le baril et le léger, à \$40?

M. Tuschak: Oui.

Le sénateur Leblanc: Quel est le résultat, au réservoir?

M. Tuschak: Lorsque vous raffinez le pétrole léger, vous obtenez beaucoup plus de produits légers, comme l'essence, qui constitue le gros de la demande. Dans le cas du pétrole lourd, vous pouvez obtenir jusqu'à 40 p. 100 ou 50 p. 100 de résidus, de carburants lourds, qui ne peuvent être raffinés en essence. Si vous avez un pétrole léger de qualité, vous pouvez en raffiner jusqu'à 70 ou 80 p. 100 en essence. La demande d'essence détermine le volume de production que la raffinerie voudra adopter.

Le sénateur Leblanc: Je présume que certains pays produisent du pétrole léger et d'autres, du lourd, ou est-ce que, dans le même pays, on peut produire à la fois du lourd et du léger?

M. Tuschak: Le Mexique produit les deux sortes, tout comme le Venezuela. Le pétrole lourd est produit en abondance par de nombreux pays.

Le sénateur Leblanc: En ce qui concerne la production d'essence, nous essayons d'importer du pétrole léger, et nous essayons de le trouver là où il est. Si l'Alberta réduit sa production, nous devons en trouver ailleurs.

M. Tuschak: C'est une raison. Également, la production totale intérieure de pétrole léger, le pétrole léger de l'Alberta, est relativement en déclin, par suite des réductions de l'Alberta. La Saskatchewan produit un très gros pourcentage de notre pétrole lourd, et cela occupe un plus grand pourcentage de notre production intérieure par suite des réductions de l'Alberta. Également, en Alberta, la production de pétrole léger est plus réduite que celle de pétrole lourd.

Le sénateur Leblanc: Est-ce que l'Alberta réduit sa production de pétrole léger ou celle de pétrole lourd?

M. Tuschak: L'Alberta réduit les deux, mais davantage le pétrole léger.

Le sénateur Leblanc: Quelle serait la différence de pourcentage entre les deux?

M. Tuschak: Je l'ignore, monsieur le sénateur.

Le président: Quelqu'un de votre délégation pourrait-il répondre à cette question?

M. A. J. Kealey, directeur suppléant, Programme des indemnités, sous-secteur du prix du pétrole et des indemnités, ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources: Concernant le type de brut visé par les réductions de l'Alberta?

Le sénateur Leblanc: Oui.

M. Kealey: Il s'agit de pétrole léger.

Le sénateur Leblanc: Mais c'est du pétrole lourd, extrait des sables bitumineux?

M. Tuschak: La production des sables bitumineux n'a pas été réduite.

Le sénateur Leblanc: Mais s'agit-il de pétrole lourd, plutôt que de pétrole léger?

[Text]

Dr. Tuschak: Tar sands production is upgraded into light oil. Tar sands production, when it comes out of the tar sands plant, is light oil.

Senator Leblanc: I may sound naive because this is a technical problem and one which I have ignored entirely, but I think it is important to know what is being cut back in Alberta. I think it is important for the consumer to know exactly what is going on.

Mr. Hunt: I think I understand the direction of your question, senator. For the most part, it is essentially light oil production that has been cut back by Alberta. There are two factors in that: One is what we call the gravity, and that tends to tell you the percentage of gasoline and heating oil that you will get out of it; and secondly, there is the sulphur. The higher the sulphur, the less desirable the oil because of the pollution problems.

Alberta oil is high in gravity, low in sulphur—a very desirable oil.

We have established what we call a Special Compensation Program to allow the refiner-importers in Quebec to replace the oil they would have received from Alberta with light quality oil from the international market. That does cost somewhat more than importing heavy oil. However—and I am sorry if I tend to confuse—it is not quite that simple, because you could import heavy oil, but, one, you would have to import larger volumes, the reason being that you do not make as much gasoline or heating fuel from it; and, two, the refineries themselves have physical limitations as to how much heavy oil they can handle.

These refineries were built some years ago when light oil was relatively plentiful both in Canada and in the international markets. While the refiners are planning to make or have in some instances made, additions to their refineries, there are still limitations on the mix of oil that they can accept. In our Special Compensation Program we recognize that and are prepared to compensate them, provided they can demonstrate that they have done their best to get the required oil at the lowest price.

Senator Leblanc: In the amount that is provided for in this supplementary estimate, you have taken into account the proportion of light oil and heavy oil?

Mr. Hunt: Yes, senator, to the best of our ability. There is, of course, some balancing.

Senator Leblanc: It must not have been easy. You must have a good computer.

Mr. Hunt: I could come back, Mr. Chairman, and say there is a science in this estimating, yes; there is a bit of an art in it as well.

Senator Leblanc: In the background notes that we have here, it is stated:

The estimates of demand for oil products has apparently not changed since last year, despite some evidence that

[Traduction]

M. Tuschak: La production des sables bitumineux est transformée et améliorée pour fabriquer le pétrole léger. Le pétrole extrait des sables bitumineux, lorsqu'il sort de la raffinerie, a été converti en pétrole léger.

Le sénateur Leblanc: Je peux sembler naïf, parce que c'est un problème technique dont je ne connais rien, mais je crois qu'il est important de savoir quelle production a été réduite en Alberta. Il est important, je crois, que le consommateur sache exactement ce qui se passe.

M. Hunt: Je crois comprendre où mène votre question, sénateur. Essentiellement, c'est surtout la production du pétrole léger qui a été réduite par l'Alberta. Deux facteurs interviennent: le premier, que nous appelons la gravité, indique le pourcentage d'essence et d'huile de chauffage que vous en tirez, et le deuxième, c'est le soufre. Plus la teneur en soufre est élevée, moins le pétrole est acceptable, à cause de la pollution.

Le pétrole de l'Alberta a une forte gravité et une faible teneur en soufre et c'est donc un pétrole très acceptable.

Nous avons établi ce que nous appelons un programme spécial d'indemnisation, pour permettre aux raffineurs-importateurs du Québec de remplacer le pétrole qu'ils auraient reçu de l'Alberta par un pétrole léger, acheté sur le marché international. En effet, il est plus coûteux d'importer du pétrole lourd. Cependant, et je regrette d'ajouter à la confusion, ce n'est pas tout à fait aussi simple, parce que si vous importez du pétrole brut, tout d'abord il vous faudra en importer de plus grands volumes, parce que vous ne pouvez pas en faire autant d'essence et d'huile de chauffage et en deuxième lieu les raffineries elles-mêmes ont des installations physiques limitées qui régissent la quantité de pétrole qu'elles peuvent raffiner.

Ces raffineries ont été construites il y a quelques années, quand l'approvisionnement de pétrole léger était relativement abondant, tant au Canada que sur les marchés internationaux. Même si les raffineurs prévoient agrandir leur raffineries, et ils l'ont déjà fait, dans certains cas, ils ne peuvent pas accepter n'importe quel mélange de pétrole. Dans notre programme spécial d'indemnisation, nous reconnaissons ce fait et nous sommes disposés à les indemniser, pourvu qu'ils démontrent qu'ils ont fait tout leur possible pour obtenir le pétrole nécessaire au plus bas prix.

Le sénateur Leblanc: En fixant le montant indiqué dans le budget supplémentaire, avez-vous tenu compte de la proportion pétrole léger/pétrole lourd?

M. Hunt: Oui, sénateur, au mieux de notre capacité. Il a fallu faire des calculs.

Le sénateur Leblanc: Cela n'a pas dû être facile. Vous devez avoir un bon ordinateur.

M. Hunt: Je pourrais ajouter, monsieur le sénateur, qu'il y a dans les prévisions une part de science, mais aussi un brin d'art.

Le sénateur Leblanc: Dans les notes explicatives que nous avons ici, on peut lire:

Les prévisions quant à la demande de produits pétroliers ne semblent pas avoir évoluées depuis l'an dernier, malgré

[Text]

more than expected conservation and off-oil conversion is taking place.

To me, that is rather obscure because I am not all that familiar with the problem. I thought we had some programs aimed at reducing the consumption of oil. Are you saying that we have not achieved any of the objectives in spending the amounts of money that we have spent?

Mr. Hunt: No, senator.

Senator Leblanc: As that reads, it indicates to me that that might be what you are indicating.

Mr. Hunt: No. The conservation measures, the substitution measures—and, of course, the cost of the off-oil program has just been announced—those measures, taken as a package, are gradually taking effect. In the first quarter of this year, there has been a reduction in demand across the country.

Senator Benidickson: You would give some credit to rising prices, I assume.

Mr. Hunt: Yes, senator. That is always the trouble in trying to identify the causes and really saying "it is due to this that you have this much demand reduction" or "it is due to that." I think there are several factors. There is conservation and off-oil; there is the fact of rising prices; and there is economic performance. All of these factors interweave to produce the result, which is a reduced demand.

Our problem has been to try to project just how much, in this current year, when we come to the end of the year, the demand will have been reduced. But we are certain it will have been reduced by a measurable and, I hope, satisfactory amount, but we still have to allow for continuing imports.

Senator Leblanc: Do you feel right now that we have achieved a decrease in gasoline consumption as the performance of cars improves? Cars are using less and less gasoline, and that would have an impact, I suppose, on the demand for gasoline, with a consequent reduction in the demand for light oil.

Mr. Hunt: That is right. The replacement of the car fleet is in the process. It is a longer-term effect. Even though the new cars have a much better kilometres-per-litre performance, nevertheless, it takes longer to flow through.

I would want to indicate—and this is the sort of thing we have to try to balance—that while there does seem to have been quite a reduction over last year in the first-quarter figures of this year, the National Energy Board is still predicting, for the balance of the year, a somewhat higher level of demand. So, I have to caution against taking the performance in the first quarter and simply extrapolating that for the whole year.

Senator Leblanc: If the consumption of gasoline is less, then we will have less revenue. Did you take that into account in your estimate?

Mr. Hunt: Yes, these are balanced out. We make the projection for the year as a whole, and we might look at that without the Alberta cutbacks. That, I might say, represents a phenomenon of its own.

[Traduction]

certaines données qui indiquent que les mesures d'économies et de conversion sont plus nombreuses que prévu.

A mon avis, c'est un peu obscur, parce que je connais mal le problème. Je croyais que nous avions mis en place des programmes visant à réduire la consommation de pétrole. Est-ce que vous dites que nous n'avons atteint aucun des objectifs, malgré les sommes que nous y avons consacrées?

M. Hunt: Non, sénateur.

Le sénateur Leblanc: En lisant les notes, on pourrait croire que c'est ce que vous dites.

M. Hunt: Non. Les mesures d'économie et de substitution, dans leur ensemble et évidemment le coût du programme de conversion, vient d'être annoncé—, donnent graduellement des résultats. Pendant le premier trimestre de cette année, on a enregistré une baisse de la demande dans l'ensemble du pays.

Le sénateur Benidickson: Vous tenez compte, j'imagine, de l'augmentation des prix.

M. Hunt: Oui, sénateur. Il est toujours difficile de dire quel facteur a amené la réduction de la demande. Je crois qu'il y en a plus d'un. Il y a les économies et le programme de substitution; l'augmentation des prix et la conjoncture économique. Tous ces facteurs se conjuguent pour donner le résultat escompté, à savoir une réduction de la demande.

Notre problème c'est de tenter de prévoir au cours de cette année, dans quelle mesure il y aura réduction de la demande à la fin de l'année. Mais nous sommes certains que la réduction sera significative et, j'espère, satisfaisante, mais il nous faut aussi tenir compte des importations soutenues.

Le sénateur Leblanc: Pensez-vous que le taux de consommation d'essence baisse à mesure que la qualité des automobiles s'améliore? Les automobilistes consomment de moins en moins d'essence ce qui aurait un impact, je suppose, sur la demande d'essence entraînant, par voie de conséquence, une réduction dans la demande de pétrole léger.

M. Hunt: Vous avez raison. Nous sommes en train de procéder au remplacement du parc automobile ce qui aura un effet à long terme. Même si les automobiles neuves consomment moins d'essence, il n'en reste pas moins que c'est un processus à long terme.

J'aimerais indiquer, et voilà un aspect qu'il faudrait pondérer, que, s'il semble y avoir une réduction importante de la consommation d'essence par rapport à l'année dernière dans les chiffres pour le premier trimestre de cette année, l'Office national de l'énergie prévoit toujours, pour le restant de l'année, un niveau quelque peu plus élevé de la demande. Par conséquent, il serait imprudent d'appliquer les économies réalisées au cours du premier trimestre à l'ensemble de l'année.

Le sénateur Leblanc: Si la consommation d'essence est moins élevée, les recettes le sauront d'autant plus. En avez-vous tenu compte dans vos prévisions?

M. Hunt: Oui, ces données sont pondérées. Les prévisions s'étalent pour l'année entière et nous ne tenons pas compte de la réduction de la production de l'Alberta, qui, je dois dire, représente un phénomène à part.

[Text]

Senator Leblanc: Well, it is not only the Alberta cut-backs; you have also a reduction in usage.

Mr. Hunt: Yes. We make a projection for the year, and for this current year we have projected a demand reduction. Perhaps Dr. Tuschak could speak to that.

Dr. Tuschak: In the first quarter there was an effective demand reduction of 6.8 per cent. For the balance of the year, we are not projecting any further demand reduction because of the fact that, while there may be no increase in final product demand, to produce the product that is demanded by the market, given the lower quality of the oil we are using in the refineries, we have to import higher-quality lighter products to mix with the lower-quality Canadian oil.

Senator Leblanc: I suppose all of those factors were taken into consideration before you produced this supplementary estimate.

Mr. Hunt: Yes, senator, to the best of our ability. Mr. Chairman, if I might, I would like to caution honourable senators that this still is an estimate.

Senator Leblanc: We understand that.

The Chairman: You are talking about the estimate here. When you talk about a demand reduction of 6.8 per cent, presumably you are talking in real terms.

Mr. Hunt: Yes, for the first quarter. But, of course, we still have to project for the balance of the year.

The Chairman: Because you have to pay more for the light crude that you have to import, the amount of money involved in the compensation fund may be greater; but are you not foreseeing a continued demand reduction?

Mr. Hunt: Yes, we are.

The Chairman: Then, I would wonder what your estimate is for the year.

Mr. Hunt: That is what I was asking Dr. Tuschak to elaborate on.

Do we have that figure?

Dr. Tuschak: No, we have no projection for that. All we have now is the NEB forecast, which projects a slight increase for the balance of the year.

Mr. Hunt: What is the net for the year?

The Chairman: The NEB forecast projects a slight increase in real demand?

Dr. Tuschak: In real demand, yes.

The Chairman: Why would that be?

Dr. Tuschak: Let's not forget that a large part of our demand reduction in the first quarter was due to an unusually mild winter from the month of January on. That is an extraordinary feature.

[Traduction]

Le sénateur Leblanc: Mais il ne s'agit pas seulement de la réduction de la production de l'Alberta, mais également d'une réduction de la consommation.

M. Hunt: Oui, nous établissons des prévisions pour l'année entière et pour cette année-ci, nous avons prévu une réduction de la demande. M. Tuschak pourrait peut-être vous en parler davantage.

M. Tuschak: Au cours du premier trimestre, la demande a effectivement baissé de 6,8 p. 100. Pour le restant de l'année, nous ne prévoyons aucune nouvelle réduction de la demande car même s'il n'y a aucune augmentation de la demande du produit final pour fabriquer le produit demandé par le marché compte tenu de la moindre qualité du pétrole que nous utilisons dans les raffineries, nous devons importer des produits plus légers et de meilleure qualité pour les associer au pétrole canadien de moindre qualité.

Le sénateur Leblanc: Je suppose que tous ces facteurs ont été pris en considération avant que ces prévisions budgétaires supplémentaires ne sortent.

M. Hunt: Oui sénateur, du mieux que nous avons pu. Monsieur le président, si je puis me permettre, j'aimerais mettre en garde les honorables sénateurs contre le fait qu'il ne s'agit que de prévisions.

Le sénateur Leblanc: Nous l'avions compris.

Le président: Vous parliez des prévisions budgétaires. Lorsque vous dites que la demande a baissé de 6.8 p. 100, vous parlez probablement en termes réels.

M. Hunt: Oui, pour le premier trimestre. Mais, il est évident que nous devons faire des prévisions pour le reste de l'année.

Le président: Parce que vous devez payer davantage pour le pétrole léger que vous importez, la somme d'argent en cause est peut-être plus élevée; mais ne prévoyez-vous pas la poursuite de la réduction de la demande?

M. Hunt: En effet.

Le président: Dans ce cas, je me demande quelles sont vos prévisions pour l'année.

M. Hunt: C'est ce que j'avais demandé à M. Tuschak de vous dire.

Avez-vous ce chiffre?

M. Tuschak: Non, nous ne l'avons pas. Nous ne disposons que des prévisions de l'Office national de l'énergie qui prévoit une légère augmentation pour le reste de l'année.

M. Hunt: Quel est le chiffre net pour l'année?

Le président: L'Office national de l'énergie prévoit-il une légère augmentation de la demande réelle?

M. Tuschak: Effectivement.

Le président: Pourquoi?

M. Tuschak: N'oublions pas qu'une partie importante de la réduction de la demande au cours du premier trimestre était due à un hiver relativement doux à partir de janvier. Ce qui est un fait extraordinaire.

[Text]

The Chairman: What you are saying, then, is that your projection of the real demand reduction year over year will be in the neighbourhood of 1.5 to 1.75 per cent?

Dr. Tuschak: Roughly.

The Chairman: I would have thought it would be greater than that.

Dr. Tuschak: I do not have the accurate number. We can obtain that for you.

Mr. Hunt: The confusion arises in that, in making up our original estimates for this fiscal year we projected a demand reduction and reflected that through into import levels. Last year, if I recall correctly, import levels were about 450,000 barrels a day.

Mr. T. Lester, Acting Manager, Compensation Programs, Petroleum Prices and Compensation Branch, Department of Energy, Mines and Resources: It would have been 425,000 barrels a day.

Mr. Hunt: And we had projected somewhat lower than that for our import levels this year. So, we had projected a demand reduction over last year—not a large one, but some reduction.

The Chairman: I was not terribly interested in the source of the oil. I was talking purely and simply of demand and what reduction you foresee year over year.

Dr. Tuschak: Mr. Chairman, I think that the projection is that demand will be reduced by about 2 to 2½ percentage points year over year.

Senator Leblanc: Does that include heating oil?

Dr. Tuschak: Yes, total demand. But I caution, again, that the final demand reduction figure is not necessarily equal to the import demand reduction.

The Chairman: Yes, we understand that. We are just trying to find out what that isolated figure is.

Senator Leblanc: I am just wondering if you have any detail backing up this figure of \$2,143,300,000.

Mr. Hunt: Yes, we could certainly provide that. I can give you a quick summary.

Senator Leblanc: I think that would be of value. For example, you could have arrived at a figure of \$2.3 billion, but you have \$2,143,300,000. You seem to be very accurate. But it is an estimate, I understand that.

Mr. Hunt: You will appreciate, senator, that one makes certain assumptions, puts those into the computer, and out comes the figure, and that is the figure we used. It looks sometimes a little more accurate than it is.

For example, if I may give you some of the assumptions, we projected, of course, the Alberta cut-backs, as I have indicated, for the rest of the year. Everyone, of course, hopes that that will not necessarily continue.

[Traduction]

Le président: Vous voulez donc dire que la réduction de la demande réelle année après année se situerait aux alentours de 1,5 à 1,75 p. 100?

M. Tuschak: En gros.

Le président: J'aurais pensé qu'elle serait plus élevée.

M. Tuschak: Je n'ai pas le chiffre exact mais je peux vous l'obtenir.

M. Hunt: Ce qui rend toute cette histoire confuse, c'est que lorsque nous avons fait les premières prévisions pour cet exercice budgétaire, nous avions prévu une réduction de la demande et nous l'avions adaptée au volume des importations. L'année dernière, si mes souvenirs sont exacts, nous importions environ 450,000 barils par jour . . .

M. T. Lester, directeur intérimaire, Programme d'indemnisation, sous-secteur du prix du pétrole et des indemnisations, ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources: Ce serait plutôt 425,000 barils par jour.

M. Hunt: Et nous avions prévu un chiffre quelque peu inférieur cette année pour nos importations. Donc, nous avions prévu une réduction de la demande par rapport à l'année dernière, pas une réduction très importante mais quand même.

Le président: Ce n'est pas la provenance du pétrole qui m'intéressait. Je parlais purement et simplement de la demande et de la réduction que vous prévoyez au fil des ans.

M. Tuschak: Monsieur le président, nous prévoyons que la demande diminuera environ de 2 à 2½ p. 100 chaque année.

Le sénateur Leblanc: Le mazout est-il compris dans ces chiffres?

M. Tuschak: Oui, il s'agit de la demande totale. Mais je précise que la réduction totale de la demande n'est pas nécessairement égale à la réduction de la demande des importations.

Le président: Oui, nous avons compris. Nous essayons seulement de savoir ce que représente ce chiffre isolé.

Le sénateur Leblanc: Je me demande simplement si vous pouvez fournir des détails pour justifier ce chiffre de \$2,143,300,000.

M. Hunt: Certainement. Je peux vous faire un bref résumé de la question.

Le sénateur Leblanc: Je pense que ce serait utile. Par exemple, vous auriez pu arriver à un chiffre de 2,3 milliards, mais vous indiquez \$2,143,300,000. Ce chiffre me semble très précis; il s'agit pourtant d'une prévision, n'est-ce pas?

M. Hunt: Vous comprendrez, sénateur, que nous avons obtenu ce chiffre grâce à l'ordinateur, à qui nous avons soumis certaines hypothèses de départ; c'est donc ce chiffre-là que nous avons employé. Il peut par conséquent sembler un peu plus précis qu'il ne l'est en réalité.

Par exemple, nous nous fondions évidemment sur l'hypothèse que l'Alberta continuera à restreindre sa production, comme je l'ai indiqué, pour le reste de l'année. Bien sûr, nous espérons tous que ce ne sera nécessairement pas le cas.

[Text]

Senator Leblanc: We are not there yet.

Mr. Hunt: No, but we felt we had to make that projection. Also, we projected 100,000 barrels a day of synthetic oil, which would come from Syncrude.

Senator Leblanc: Don't tell Mr. Lougheed that.

Mr. Hunt: That is excluded, if you wish, from the cutbacks. Then we have had to project exchange rates, and they vary from 83 cents in the first quarter up to what we hope will be somewhat higher in the last quarter of the fiscal year.

Senator Leblanc: How much higher? Do you go up to 85 cents, 86 cents or 87 cents?

Mr. Hunt: Not as high as 87 cents, senator, but in the order of 85 cents.

Senator Leblanc: Say 83 cents to 85 cents?

Mr. Hunt: Yes, and of course we could be off on that. We could be wrong either way.

Senator Leblanc: Mr. Bouey may not agree with you.

Mr. Hunt: That is right. It is very difficult. We have had to make these sorts of assumptions, and that is what leads to this figure. I can give you some breakdown of the figures. I have indicated, first of all, the additional volumes, including the additional special compensation for the replacement oil for the Alberta cutbacks. It accounts really for the largest percentage of this amount. It is \$1.5 billion in round figures. I emphasize that again.

Senator Leblanc: It would be more than 50 per cent.

Mr. Hunt: Yes. That is, or course, assuming, which may be totally incorrect, that the cutbacks continue through to the end of the fiscal year.

There is about \$150 million associated with the recovery of marine and aviation bunkers. You may recall that fairly recently Mr. Lalonde announced an export tax on those marine and aviation bunkers, but we have to show that actually as an increase here, and it will show elsewhere as a credit to the CRF so that that is one area of increase.

The Chairman: This is the tax that was not being paid by foreign carriers.

Mr. Hunt: That is correct, sir.

The Chairman: And you are charging them that.

Mr. Hunt: As a tax, yes.

The Chairman: As a tax?

Mr. Hunt: Yes.

The Chairman: Why does it have to go into the fund then?

Mr. Hunt: Because it is being charged as a tax it is not one of these compensation charges. It is actually an export tax. Therefore, it is credited to the CRF, but for that portion of

[Traduction]

Le sénateur Leblanc: Nous n'en sommes pas encore là.

M. Hunt: Non, mais nous avons cru bon d'en tenir compte. De même, nous avons prévu 100,000 barils par jour de pétrole synthétique, qui nous viendraient de Syncrude.

Le sénateur Leblanc: N'allez pas dire cela à M. Lougheed.

M. Hunt: Ce chiffre est exclu, si l'on veut, des réductions de production de l'Alberta. Nous avons ensuite dû tenir compte du taux de change, qui était de 83¢ au premier trimestre, mais qui devrait, espérons-le, remonter quelque peu au cours du dernier trimestre de l'année financière.

Le sénateur Leblanc: Remonter de combien? Iriez-vous jusqu'à 85, 86 ou 87¢?

M. Hunt: Peut-être pas jusqu'à 87¢, sénateur, mais je pense qu'il se situera autour de 85¢.

Le sénateur Leblanc: Disons de 83 à 85¢?

M. Hunt: Oui, mais bien sûr, nous pouvons nous tromper sur ce point, dans un sens ou dans l'autre.

Le sénateur Leblanc: M. Bouey ne sera peut-être pas d'accord avec vous.

M. Hunt: C'est vrai. La question est très difficile. Nous avons dû faire des hypothèses de ce genre, et c'est ainsi que nous avons obtenu le chiffre que je vous ai cité. Je peux cependant vous en donner une ventilation. J'ai indiqué tout d'abord les volumes additionnels, y compris l'indemnisation spéciale supplémentaire pour le pétrole destiné à contrebalancer le manque à produire de l'Alberta, ce qui représente en fait la plus grosse fraction de ce montant: \$1,5 milliard en chiffres ronds. Je me permets de le souligner de nouveau.

Le sénateur Leblanc: Ce serait plus de 50 p. 100.

M. Hunt: Oui. A la condition bien sûr—et nous pouvons nous tromper tout à fait sur ce point—que la baisse de production se poursuive jusqu'à la fin de l'année financière.

Les recouvrements effectués grâce à la taxe sur le combustible de soutes pour la marine et l'aviation représentent environ \$150 millions. Vous vous souviendrez que M. Lalonde a annoncé récemment une taxe à l'exportation sur ce combustible, mais nous devons en fait considérer cette taxe comme une augmentation; elle figurera ailleurs à l'actif du Fonds du revenu consolidé, de sorte qu'il s'agit là d'un secteur d'augmentation.

Le président: Vous voulez parler de la taxe que les transporteurs étrangers ne devaient pas payer?

M. Hunt: Effectivement, monsieur.

Le président: Et vous la leur faites payer?

M. Hunt: Comme taxe, oui.

Le président: Comme taxe?

M. Hunt: Oui.

Le président: Alors, pourquoi ce montant doit-il être versé au Fonds?

M. Hunt: Eh bien, puisqu'il est considéré comme une taxe, il ne fait pas partie des frais d'indemnisation. Il s'agit en fait d'une taxe à l'exportation, qui doit par conséquent, être versée

[Text]

marine and aviation bunkers that is produced from imported oil we pay compensation, but the compensation is recovered by way of the tax. So although it nets out in the total accounts of Canada from the point of view of the need to appropriate the funds for this purpose—that is, to authorize the spending for this purpose—we have had to include \$150 million in that.

The Chairman: Were you not exporting that anyway, even before you imposed the tax?

Mr. Hunt: We were recovering, before the tax was imposed, on those marine and aviation bunkers that were derived from imported oil. Now, instead of that recovery, that recovery is being blended in with the whole tax. So it is an accounting thing. Perhaps I am confusing you. If so, I am sorry. We were recovering at the rate, let us say, of \$150 million. Then it was decided to extend it.

The Chairman: By “recovering” meaning what?

Mr. Hunt: Up until now we have always had a requirement that, when we pay compensation, then for any products that are exported—products made from that imported oil on which compensation has been paid and which are then exported—we recover the compensation charge. We recover what we have paid in compensation on that volume. So we were doing that on marine and aviation bunkers, really, in eastern Canada.

The Chairman: You recovered that from whom? The refiners?

Mr. Hunt: Yes, and they in turn had to recover it from the people they sold it to.

There was then the decision that we should not be providing bunkers at domestic price refined from domestic oil.

The Chairman: What do you mean by “bunkers”?

Mr. Hunt: It is really a technical term. Bunker fuel for airplanes is either the aviation gasoline or the jet fuel for the airplanes. Normally, for ships, it is bunker C or a heavy residual oil.

The Chairman: I have heard of bunker C before, but I have never heard of kerosene being called bunker fuel.

Mr. Hunt: It is all lumped in under that term. I am sorry if I am confusing the committee, but it is an accounting situation. Now that this export tax has been imposed on all marine and aviation bunkers which go outside the country, we are no longer recovering the compensation ourselves, because it is coming back in the form of a tax rather than the recovery of compensation.

The Chairman: So, moving through the budget you reduce the total amount by approximately \$150 million?

[Traduction]

au Fonds du revenu consolidé. Cependant, pour la portion du combustible de soutes pour la marine et l'aviation produit à partir de pétrole importé, nous payons des indemnités mais nous les récupérons grâce à cette taxe. Dès lors, bien que cette somme soit déduite dans les comptes globaux du Canada, en ce sens qu'il est nécessaire d'affecter des fonds—c'est-à-dire d'autoriser une dépense à cette fin—nous avons dû inclure \$150 millions à ce chapitre.

Le président: Est-ce que vous n'exportiez pas déjà ce pétrole, même avant d'imposer la taxe?

M. Hunt: Avant l'imposition de la taxe, nous récupérons les indemnités versés au regard du combustible de soutes pour la marine et l'aviation dérivé du pétrole importé. Maintenant, au lieu d'effectuer cette récupération, nous intégrons le montant à la taxe globale. Il s'agit là d'une question de comptabilité, qui peut vous paraître déroutante. Si c'est le cas, j'en suis désolé. Disons que notre taux de récupération était de \$150 millions; nous avons ensuite décidé de l'étendre.

Le président: Que voulez-vous dire par «récupération»?

M. Hunt: Jusqu'ici, lorsque nous versons des indemnités, nous avons toujours exigé de récupérer ces montants à l'égard de tous les produits exportés, c'est-à-dire les produits qui sont dérivés du pétrole importé ayant fait l'objet d'indemnisation, et qui sont ensuite exportés. Nous récupérons les indemnités que nous avons payées sur ce volume. C'est en fait ce que nous faisons pour le combustible de soutes pour la marine et l'aviation dans l'est du Canada.

Le président: Mais de qui récupériez-vous ces sommes? Des raffineries?

M. Hunt: Oui, et elles devaient à leur tour les récupérer chez les clients.

Nous avons ensuite décidé qu'il ne fallait pas fournir au prix intérieur le combustible de soutes raffiné à partir du pétrole canadien.

Le président: Que voulez-vous dire par «combustible de soutes»?

M. Hunt: C'est en fait un terme technique. Comme combustible de soute destiné aux avions, on emploie soit de l'essence d'aviation, soit du carburateur pour avions. Normalement, pour les bateaux, on emploie du combustible soute C ou du résidu lourd de distillation.

Le président: J'ai déjà entendu parler de fuel de soute, mais je n'ai jamais entendu le kérosène appelé fuel de soute.

M. Hunt: C'est un terme générique. Je suis navré d'avoir confondu le Comité, mais c'est un exposé de fait. Depuis que cette taxe à l'exportation a été imposée à toutes les exportations de fuels de soute utilisés dans la marine et l'aviation, nous ne touchons plus l'indemnité, elle revient sous forme d'impôt plutôt que d'indemnité.

Le président: Ainsi, dans l'ensemble du budget, vous réduisez le montant total d'environ \$150 millions?

[Text]

Mr. E. R. Stimpson, Director General, Budget Co-ordination Group, Treasury Board: Basically, it is being credited back, so a higher payment must be made.

Mr. Hunt: The purpose of this estimate is to seek authority to appropriate and spend certain funds in a certain way. Of course, there are other sources, and that is another element which has led to this \$2.1 billion. There is also the exchange rate. Unfortunately, we had projected an exchange rate somewhat higher than has transpired to date at least, so we have had to include an amount for the exchange rate.

The Chairman: Which is?

Mr. Hunt: That is in the order of \$220 million at this time.

Senator Leblanc: Would it be about three cents or four cents?

Dr. Tuschak: Instead of 87 cents or 88 cents, the exchange rate is 83 cents or 84 cents, so it is about three or four cents.

Senator Leblanc: So you are assuming that the exchange rate will stay at approximately 83 cents, although you originally set it at 87 cents?

Dr. Tuschak: Mr. Chairman, when the original estimates were made, the Department of Finance estimated the exchange rate to be around 87 cents to 88 cents. At this time, this estimate has been revised downward to 83 or 84 cents.

Senator Leblanc: Of course, that would make quite a difference.

Mr. Hunt: So the balance, if we have added it up correctly, is about \$270 million, and that comes under the heading of "Miscellaneous Adjustments." It is partly due to this problem of volume versus quality, and there are one or two other smaller adjustments in that. And that, I think, adds up to the \$2.143 billion.

The Chairman: Shall we go through those miscellaneous adjustments of \$270 million?

Dr. Tuschak: Actually, Mr. Chairman, miscellaneous adjustments amount to only \$27 million in our actual calculations.

The Chairman: Approximately.

Dr. Tuschak: The rest is due to the problem which Mr. Hunt mentioned of quality versus quantity in the incremental imports arising from the Alberta cutbacks. Essentially, we have only dealt with the quantitative aspects. We made calculations based on the cutbacks of 60,000 barrels, 120,000 barrels and 180,000 barrels. But those calculations do not recognize the general deterioration effect, and, therefore, oil imports will have to be upgraded and higher quality, higher priced imports will have to be brought in, which accounts for the balance which Mr. Hunt has mentioned as the miscellaneous items.

The Chairman: That accounts for \$200 million, does it?

Dr. Tuschak: Yes.

[Traduction]

M. E. R. Stimpson, directeur général, Groupe de coordination du budget, Conseil du Trésor: En somme, il a été crédité à nouveau si bien qu'un paiement supérieur doit être effectué.

M. Hunt: L'objet de ces prévisions est d'obtenir une autorisation portant affectation de crédits et celle de dépense certains fonds d'une certaine façon. Évidemment, il y a bien d'autres sources, et c'est ce qui a produit ces \$2.1 milliards. Il faut tenir aussi compte du taux de change. Malheureusement, nous avions prévu un taux de change quelque peu supérieur à celui qui est demeuré en vigueur jusqu'à maintenant du moins, si bien que nous avons dû inclure un montant au titre du taux de change.

Le président: Quel est-il?

M. Hunt: Il est pour l'instant de l'ordre de \$220 millions.

Le sénateur Leblanc: S'agirait-il d'un écart de trois ou quatre cents?

M. Tuschak: Au lieu des 87 ou 88 cents, le taux de change est établi à 83 ou 84 cents, si bien qu'il s'agit effectivement d'un écart de trois ou quatre cents.

Le sénateur Leblanc: Vous supposez donc que le taux de change demeurera aux environs de 83 cents, bien que vous l'ayiez initialement fixé à 87 cents?

M. Tuschak: Monsieur le président, lorsque les prévisions initiales ont été faites, le ministère des Finances prévoyait que le taux de change se situerait aux environs de 87 ou 88 cents. Cette fois, les présentes prévisions ont été révisées en baisse pour ramener le taux à 83 ou 84 cents.

Le sénateur Leblanc: C'est tout un écart.

M. Hunt: Si nous additionnons correctement, le solde est d'environ \$270 millions et se place sous le titre de rectifications diverses. L'opposition volume qualité est en partie responsable de ce problème, et il s'y trouve un ou deux autres rectifications mineures. Ce qui nous donne un total de \$2.143 milliards.

Le président: Passons-nous à l'étude de ces diverses rectifications de \$270 millions?

M. Tuschak: En vérité, monsieur le président, ces redressements, ne totalisent selon nos calculs, que \$27 millions.

Le président: Environ.

M. Tuschak: Le solde découle du problème dont parlait M. Hunt à savoir l'opposition qualité quantité dans les importations résultant des restrictions imposées par l'Alberta. Essentiellement, nous n'avons tenu compte que des aspects quantitatifs. Nous avons fait des calculs en fonction de restrictions de 60 000 barils, de 120 000 barils et de 180 000 barils. Toutefois, ces calculs ne tiennent aucun compte de l'effet de détérioration globale, et il faudra valoriser les importations de pétrole qui devront être de qualité supérieures, et importer à des coûts plus élevés, ce qui explique l'écart dont a parlé M. Hunt.

Le président: Cela représente donc \$200 millions?

M. Tuschak: Oui.

[Text]

The Chairman: So that brings you down to \$70 million, is that right?

Mr. Stimpson: I think it is the balance of \$255 million or so.

The Chairman: \$255 million for the upgrading?

Dr. Tuschak: There is about \$27 million which is very difficult to identify.

The Chairman: What about the \$100 million that becomes a credit on the other side due to the expected drop in international prices?

Dr. Tuschak: That has been netted out.

The Chairman: I realize that, but there is nothing there but what I would call "debits" and, therefore, your balance is out by \$100 million.

Mr. Hunt: Yes. There is one other item we have increased somewhat, and that is the projection or expectation of synthetic oil production which, as you know, we compensate at international prices.

The Chairman: How much is that?

Dr. Tuschak: It is the equivalent of 10,000 barrels a day which would be roughly \$400,000 a day.

Senator Leblanc: \$400,000 a day?

Dr. Tuschak: Yes.

The Chairman: Is that a working day or every calendar day?

Senator Barrow: \$40 a barrel.

The Chairman: That only accounts for \$40 million, does it not?

Dr. Tuschak: That is \$120 million.

Mr. Hunt: It really rounds out. We are arguing in round figures.

The Chairman: While we are on that, does the entire amount that you pay to compensate the synthetic oil by bringing it up to world prices go to the manufacturer of the synthetic oil, or is that divided up in accordance with the divisions between the province, the manufacturer and the federal government?

Mr. Hunt: The total amount is paid to the producer.

The Chairman: And the province takes nothing?

Mr. Hunt: It takes its royalty. Of course, the federal government takes its share by corporate income tax. There has been a difference of view as to whether that is an adequate amount for the federal government. I think the provincial royalty is 20 per cent.

Dr. Tuschak: It depends on the volume.

Mr. Hunt: It varies, but I think it is up to 20 per cent.

Senator Barrow: I do not quite understand. The provincial government takes its royalty on what?

Mr. Hunt: On the price that is paid to the synthetic oil producers, Syncrude. We are currently paying the same rate as

[Traduction]

Le président: Cela nous ramène donc à \$70 millions, n'est-ce pas?

M. Stimpson: Je pense que c'est le solde des \$255 millions.

Le président: Deux cent cinquante cinq millions de dollars au titre de la valorisation?

M. Tuschak: Il y a ces \$27 millions qui demeurent très difficiles à expliquer.

Le président: Qu'en est-il des \$100 millions qui sont portés au crédit de l'autre côté en raison de la baisse inattendue des prix internationaux?

M. Tuschak: Il en a été tenu compte.

Le président: Je le vois bien, mais il n'y figure rien de ce que je pourrais appeler des «débits», et par conséquent votre solde accuse un écart de \$100 millions.

M. Hunt: Il existe un autre poste que nous avons un peu augmenté, et c'est en fonction des prévisions de production de pétrole de synthèse que, comme vous le savez, nous effectuons un ajustement en égard aux prix internationaux.

Le président: De combien s'agit-il?

M. Tuschak: L'équivalent de 10,000 barils par jour, soit \$400,000 par jour.

Le sénateur Leblanc: Quatre cent milles dollars par jour?

M. Tuschak: Oui.

Le président: S'agit-il de jours ouvrables?

Le sénateur Barrow: Quarante dollars le baril.

Le président: Cela n'équivaut qu'à \$40 millions n'est-ce pas?

M. Tuschak: A \$120 millions.

M. Hunt: Nous parlons de chiffres ronds.

Le président: Puisque nous y sommes, est-ce que tout le montant que vous versez en indemnités au titre du pétrole de synthèse en le ramenant au prix mondial est versé aux producteurs de pétrole de synthèse, ou est-il réparti entre la province, le producteur et le gouvernement fédéral?

M. Hunt: La somme totale est versée au producteur.

Le président: Et la province n'obtient rien?

M. Hunt: Elle touche ses redevances. Le gouvernement fédéral prend sa part d'impôts sur le revenu des sociétés. Il y a divergence d'opinions sur la question de savoir quel et le montant qui doit revenir au gouvernement fédéral. Je pense que les redevances dues aux provinces sont de 20 p. 100.

M. Tuschak: Tout dépend du volume.

M. Hunt: Les redevances varient, mais je pense qu'elles peuvent aller jusqu'à 20 p. 100.

Le sénateur Barrow: Je ne comprend pas très bien. Le gouvernement provincial tire des redevances de quoi?

M. Hunt: Sur le prix qui est versé aux producteurs de pétrole de synthèse, la Syncrude. Nous versons actuellement le

[Text]

the international price which is an average of all the oils imported into Canada. That is how we derive the average international price. That is the price paid to Syncrude for its oil. Of course, the refiner pays the domestic price to Syncrude, and we pay the difference between the domestic price and the international price.

The Chairman: You mean to Syncrude?

Mr. Hunt: Yes.

The Chairman: I apologize for what may be a very naive question, and I expect it is, but what is the difference you talking about? I have seen breakdowns of the percentage of the price of oil that accrues to, say, the Province of Alberta under normally discovered oil. I cannot remember what it was, but it was 45 per cent at some point. At some stage it was reduced to 43 per cent. What is the percentage of Syncrude that accrues to the Province of Alberta?

Dr. Tuschak: There is no simple answer to that. There is a profit-sharing agreement in the case of Syncrude. The province levies its royalty on that, and that royalty is impossible after the first five million barrels are used. I do not think they have reached a balance yet, so I cannot answer that question.

The Chairman: You mean this is additional royalties?

Dr. Tuschak: This is the basic volume royalty, and it is roughly 20 per cent. Then at the top of that there is an agreement among various parties, of which Alberta is one. Alberta would take a profit share, and that profit share is calculated by allowing 8.5 per cent return to the company on its invested capital. The balance of the profit, after deducting the 8.5 per cent, would be shared with, I think, 20 per cent going to the provinces. I am speaking from memory now, so I am not absolutely certain the percentages are right, but it is about 20 per cent.

Then, the balance of the profit the province would earn in accordance with its investment share, which has been increased now from 20 per cent to 30 per cent, I think. So, the Province of Alberta is now a 30 per cent owner of Syncrude.

There is a multi-tier skimming of the profit: the first is volume-related royalty; the second is a profit-sharing scheme; and the third is an actual profit participation based on the investment.

Senator Benidickson: Mr. Chairman, I probably understand this less now than when I was handed the background notes. Background notes are usually prepared by Senate staff who have a knowledge of what the witness might say in an opening statement. On this occasion there is no opening statement. This sheet containing background notes has some interesting points, but we have not had the benefit of amplification by a witness of an opening statement. First of all, who is the author of this sheet?

The Chairman: It was prepared by the Senate staff on consultation with the department. The background notes really deal with the point Mr. Hunt was just dealing with a moment ago.

Senator Benidickson: We have come at it piece by piece.

The Chairman: That is right.

[Traduction]

même taux que le prix international, sur la moyenne du prix de tous les pétroles importés au Canada. Voilà comment nous obtenons le prix international moyen. C'est le prix qui est versé à Syncrude pour son pétrole. La raffinerie verse à la Syncrude le prix national, et nous lui versons la différence entre le prix national et le prix international.

Le président: Vous parlez de la Syncrude?

M. Hunt: C'est cela.

Le président: Je m'excuse à l'avance pour ce qui peut paraître une question très naïve, mais de quelle différence parlez-vous? J'ai vu des ventilations du pourcentage du prix du pétrole qui revient, disons, à l'Alberta, pour ce qui est du pétrole normalement découvert. Je ne me rappelle plus au juste, mais je crois qu'il était de 45 p. 100 à un moment donné. Puis, il est passé à 43 p. 100. Quel est le pourcentage des bénéfices de Syncrude qui revient à la province de l'Alberta?

M. Tuschak: La réponse n'est pas facile. Un accord de partage des bénéfices est intervenu avec Syncrude. La province impose une redevance lorsque les cinq premiers millions de barils ont été utilisés. Je ne pense pas qu'on en soit arrivé à un équilibre et je ne peux donc pas répondre à votre question.

Le président: Il s'agit donc de redevances additionnelles?

M. Tuschak: Il s'agit d'une redevance sur le volume de base et elle est d'environ 20 p. 100. Un accord a en outre été conclu entre diverses parties, dont l'Alberta. La province aurait droit à une part des bénéfices calculés en allouant à la société un profit de 8,5 p. 100 sur le capital investi. Le reste des bénéfices, après déduction de ce pourcentage de 8,5 p. 100, serait partagé et 20 p. 100, je crois, iraient aux provinces. Je parle de mémoire et je ne suis donc pas certain que les pourcentages soient exacts, mais je pense qu'il s'agit d'environ 20 p. 100.

La province réaliserait donc ses autres bénéfices selon sa quote-part des investissements qui est passée de 20 p. 100 à 30 p. 100 je crois. Ainsi, la province de l'Alberta est à 30 p. 100 propriétaire de Syncrude.

Il y a réduction des bénéfices à plusieurs niveaux: il y a tout d'abord la redevance qui est fonction du volume, puis, un accord des partages des bénéfices et, enfin, une participation aux bénéfices réels, fondée sur les investissements.

Le sénateur Benidickson: Monsieur le président, je comprends encore moins que lorsqu'on m'a remis les notes d'information. Celles-ci sont habituellement rédigées par des employés du Sénat qui savent ce qu'un témoin pourrait dire dans sa déclaration liminaire. Cette fois-ci, aucune déclaration du genre n'a été faite. Mes notes d'information contiennent certains points intéressants, mais aucun témoin n'a pu nous préciser davantage la question. Premièrement, qui est l'auteur de ce document?

Le président: Il a été rédigé par le personnel du Sénat en collaboration avec le ministère. Les notes d'information traitent précisément du point que M. Hunt a abordé il y a un moment.

Le sénateur Benidickson: Nous y sommes venus étape par étape.

Le président: C'est exact.

[Text]

Senator Benidickson: I have lost the thread of what we have done. Is there any reason why, in this instance, we could not have this document printed as an appendix to today's proceedings? This covers a number of points that have been referred to on a helter-skelter basis?

The Chairman: I think that is probably a good suggestion, though I might suggest that we could have the department produce a breakdown of the figures.

Senator Benidickson: More or less guided by what we have on this sheet?

The Chairman: Yes. If that is agreeable, honourable senators, we will print the background notes as an appendix to today's proceedings. Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

(See appendix p. 26)

The Chairman: Do you have any further questions Senator Benidickson?

Senator Benidickson: I will go through my notes.

The Chairman: Let me know if you have any, and if you do, we will get back to you.

Senator Benidickson: Of course, there was some intimation that if there were a halt to the reduction in production by Alberta the levy that we had recently would be discontinued for the balance of the year. There is no way, of course, of returning that to the consumers. I think somebody else asked whether you accepted the figure of 6 per cent as being the figure of reduction in demand so far in the calendar year. Do you?

Mr. Hunt: Yes, senator, so far.

Senator Benidickson: I do not think we have any question with respect to this: I am not confident of what I have read, but it seems to me I have read some comparisons recently respecting the reduction in demand for these products in Canada as compared with the United States. Do you have anything to tell us about the experience to date in the 1981 calendar year or in 1980, as a whole, in this respect?

Dr. Tuschak: The United States demand dropped by between 8.5 and 9 per cent.

Senator Benidickson: Over what period?

Dr. Tuschak: Since the middle of last year.

Senator Benidickson: To the middle of this year?

Dr. Tuschak: Yes.

Senator Benidickson: What would our figure be?

Dr. Tuschak: We only have numbers for the first quarter which is 6.8 per cent, and, as I said, part of that decline was due to unusual climatic conditions, but that also influenced the U.S. demand.

Senator Benidickson: From what I have read, there is an intimation that our Canadian reduction in demand has not been as large as that of our neighbour to the south in the

[Traduction]

Le sénateur Benidickson: J'ai perdu le fil de la conversation. Y a-t-il une raison pour laquelle, par exemple, ce document ne pourrait être joint en annexe aux délibérations d'aujourd'hui? Il contient un certain nombre de points qui nous ont été présentés de manière peu cohérente.

Le président: Je crois que c'est une excellente suggestion, mais je demanderai peut-être au ministère de nous fournir une ventilation des chiffres.

Le sénateur Benidickson: En fonction plus ou moins du texte de ce document?

Le président: Oui. Si vous êtes d'accord, honorables sénateurs, nous imprimerons les notes d'information en annexe des délibérations d'aujourd'hui. Sommes-nous tous d'accord?

Des voix: D'accord.

(Voir l'annexe p. 26)

Le président: Avez-vous d'autres questions, sénateur Benidickson?

Le sénateur Benidickson: Je lirai mes notes.

Le président: Si vous avez d'autres questions, nous reviendrons à vous.

Le sénateur Benidickson: Bien entendu, on a laissé entendre que si l'Alberta mettait un stop à la réduction de la production, la redevance récemment imposée serait éliminée pour le reste de l'année. Il n'y a aucun moyen, évidemment, d'en faire bénéficier les consommateurs. Je crois que quelqu'un vous a demandé si vous croyiez que ce pourcentage de 6 p. 100 équivalait à la réduction de la demande jusqu'à ce stade-ci de l'année civile. Le croyez-vous?

M. Hunt: Oui, sénateur.

Le sénateur Benidickson: Je ne crois pas que nous ayons de question à poser à ce sujet: je n'ajoute pas tellement foi à ce que j'ai lu, mais il me semble que de telles comparaisons ont récemment été établies quant à la réduction dans la demande de ces produits au Canada par rapport aux États-Unis. Avez-vous quelque chose à nous dire sur ce qui c'est passé jusqu'à ce jour en 1981, ou en 1980?

M. Tuschak: La demande américaine a subi une baisse de 8,5 à 9 p. 100.

Le sénateur Benidickson: Sur quelle période?

M. Tuschak: Depuis le milieu de l'année dernière.

Le sénateur Benidickson: Jusqu'au milieu de cette année?

M. Tuschak: Oui.

Le sénateur Benidickson: Quels seraient les chiffres pour le Canada?

M. Tuschak: Nous n'avons de chiffres que pour le premier trimestre, qui sont de 6,8 p. 100 et, comme je l'ai dit, le déclin est en partie attribuable à des conditions climatiques inhabituelles, bien que la demande américaine ait également exercé une certaine influence.

Le sénateur Benidickson: D'après ce que j'ai lu, on laisse entendre que notre réduction canadienne de la demande n'a pas été aussi importante que celle de notre voisin du sud, les

[Text]

United States, and that some writers blame authorities for not having better results in the period under review when compared with the United States. Can you say in what forms our record is poorer than the United States when it comes to overall demand?

Dr. Tuschak: Perhaps one factor that has not been taken into account, senator, is that about 2 per cent of Canadian gasoline demand goes to U.S. consumers through the border crossings. That should really be added to the U.S. demand. That certainly is one factor which may not figure very heavily in the U.S. numbers, but they are fractionally important in Canadian numbers. To answer in detail your question, one would have to go to an in depth analysis.

Senator Benidickson: You really would have to talk to the conservation people in our public service?

Dr. Tuschak: Yes.

Mr. Hunt: Also, Mr. Chairman, it is a little difficult to compare the performance because the situation in Canada is somewhat different from that the United States. There is a more widely dispersed population and perhaps a more northern climate and proportionally a higher percentage of utilization.

The Chairman: Why would the fact that our climate is more northerly affect reduction in demand? Are the winters getting colder? Is the ice age moving in? I can understand why our demands per capita may be higher, but I do not understand why the climate gets involved.

Mr. Hunt: Our higher proportion of energy intensive industries affects it. All I am trying to get at is that it is perhaps more difficult to effect a decline in demand as rapidly in Canada. I am simply saying that those are some points to make when one compares rates of decline between the two countries.

Senator Leblanc: If you move that 2 per cent to our own percentage and move it out of the States, we are better off than they are.

Dr. Tuschak: I have not made the calculation, but it certainly would further reduce our demand.

There is one further point I should mention, and that is that about one-third of the Canadian energy consumption is involved in energy production and distribution. Our own energy industry and energy distribution consumes about one-third of our total energy. This is a significant number I am quite sure in the U.S. as well, but because Mr. Hunt mentioned the size of the country and the distribution network—there was reference to a “thin” population—the U.S. would not use as much energy in the distribution of energy as we do. The more energy we produce, the more that one-third fraction becomes of our total energy consumption. In that connection, I would like to draw your attention to the fact that Syncrude alone moves about 90 million tonnes of mass a year, which is

[Traduction]

États-Unis, et que certains auteurs blâment les autorités de ne pas avoir obtenu de meilleurs résultats au cours de la période à l'étude, comparativement aux États-Unis. Pourriez-vous nous dire sous quelles formes nos réalisations sont inférieures à celles des États-Unis en fait de demande globale?

M. Tuschak: On n'a peut-être pas tenu compte, sénateur, du facteur suivant: environ 2 p. 100 de la demande du Canada en essence sert à alimenter les consommateurs américains qui viennent faire le plein chez nous. Ce pourcentage devrait être ajouté à la demande américaine. Il s'agit certainement d'un facteur qui peut ne pas faire osciller sensiblement les chiffres américains, mais il semble avoir une incidence importante sur les données établies pour le Canada. Pour répondre en détail à votre question, il faudrait effectuer une analyse approfondie de la situation.

Le sénateur Benidickson: Vous devriez réellement vous entretenir avec nos préposés à la conservation, dans notre Fonction publique?

M. Tuschak: Oui.

M. Hunt: En outre, monsieur le président, il est un peu plus difficile de comparer le rendement parce que la situation au Canada diffère légèrement de celle des États-Unis. Notre population est plus largement dispersée, notre climat est peut-être plus nordique et proportionnellement, la consommation est plus forte.

Le président: Pourquoi le fait que notre climat soit plus nordique influerait-il sur une réduction de la demande? Les hivers se font-ils plus froids? Sommes-nous aux approches d'une ère glaciaire? Je puis comprendre pourquoi la demande par habitant peut être plus élevée, mais je ne vois pas pourquoi le climat entre en ligne de compte.

M. Hunt: Notre plus forte proportion d'industries à consommation intensive d'énergie joue. J'essaie simplement de dire qu'il est peut-être plus difficile de provoquer aussi rapidement un déclin de la demande. Je dis simplement qu'il s'agit là de certains points qu'il faut considérer lorsqu'on compare les taux de réduction entre les deux pays.

Le sénateur Leblanc: Si vous ajouter ces 2 p. 100 à notre propre pourcentage et nom à celui des États-Unis, notre situation devient préférable à la leur.

M. Tuschak: Je n'ai pas effectué le calcul, mais cela réduirait certainement encore notre demande.

Il y a un autre point que j'aimerais mentionner, et c'est qu'environ le tiers de la consommation d'énergie canadienne est consacré à la production et à la distribution d'énergie. Notre propre industrie énergétique et notre distribution d'énergie consomment environ le tiers de notre énergie totale. Le chiffre est important, j'en suis tout à fait certain, aux États-Unis également, mais parce que M. Hunt a mentionné la superficie du pays et le réseau de distribution par rapport à une “faible” population, les États-Unis n'utiliseraient pas autant d'énergie dans la distribution d'énergie que nous. Plus nous produisons d'énergie, plus cette fraction d'un tiers correspond à notre consommation totale d'énergie. À cet égard, j'aimerais attirer votre attention sur le fait que Syncrude à lui seul déplace

[Text]

more than the total Canadian mining industry moves. The effort involved in moving that massive mass of earth and bitumen requires an awful lot of energy. Also, our long pipeline system, which stretches 2,500 or 3,000 miles, consumes huge amounts of energy. So when we compare Canada's per capital energy consumption with that of the rest of the world, these factors should be taken into account, in addition to climate and other factors. We have a very high energy producing industry which consumes a lot of energy, and if we imported all that energy, we would not have that much energy consumed in the production of it.

Senator Thériault: Mr. Chairman, I had two questions to ask. They have been partly answered. I had reservations when I heard statements that we were the worst energy wasting people in the world. It seems to me that there is a natural explanation, that you have outlined. Did I read somewhere that about 60 per cent of our energy production, or oil production, goes toward transportation in Canada?

Dr. Tuschak: Forty-eight per cent.

Senator Thériault: Of our total oil production?

Dr. Tuschak: Oil consumption.

Senator Thériault: How does that compare with other countries?

Dr. Tuschak: It is a little higher than most other countries. I think in the U.S. it is 42 per cent or 44 per cent. That is the second highest. The European countries are about 30 per cent to 35 per cent.

Senator Thériault: Again, I believe I read somewhere that in the last five years the price of gasoline at the pumps has more than doubled, that it has gone from 70 cents to \$1.60. Do you have any projection which would show, if that gasoline or diesel that is used in transportation was now double the price at the pumps, how much of a reduction there would be in consumption?

Mr. Hunt: Mr. Chairman, I regret that we do not have those figures with us.

The Chairman: I think we had those figures filed with the committee at the time the deputy minister was before us. It seems to me there was a graph or some sort of projection in his statement.

Senator Thériault: Do you think we have them somewhere?

The Chairman: That is my recollection; but, in any event, they would be about a year out of date. I am sure, Mr. Hunt, you will have those figures. Can you produce them?

Mr. Hunt: Mr. Chairman, I can undertake to seek them in the department.

[Traduction]

environ 90 millions de tonnes de masse par année, ce qui est plus que ne le fait l'ensemble de l'industrie minière canadienne. L'effort déployée pour déplacer cette énorme masse de terre et de bitume doit être très considérable. De plus, notre long système de pipeline, qui s'étend sur 2,500 ou 3,000 milles, consomme énormément d'énergie. Part conséquent, lorsque nous comparons la consommation d'énergie par canadien à celle des habitants des autres pays, il faudrait tenir compte de ces facteurs, en plus du climat, etc. Nous avons une très importante industrie de production d'énergie qui consomme énormément d'énergie, et si nous importions toute cette énergie, nous n'en aurions pas autant qui serait consommée lors du processus même de production.

Le sénateur Thériault: Monsieur le président, j'avais deux questions à poser. On y a partiellement répondu. J'avais des réserves lorsque j'ai entendu les déclarations selon lesquelles nous étions les pires gaspilleurs d'énergie au monde. Il me semble qu'il y a une explication naturelle que vous avez soulignée. Ai-je lu quelque part qu'environ 60 p. 100 de notre production d'énergie, ou de notre production de pétrole, est consacré au transport au Canada?

M. Tuschak: Quarante-huit pour cent.

Le sénateur Thériault: De notre production totale de pétrole?

M. Tuschak: De la consommation de pétrole.

Le sénateur Thériault: Comment cette proportion se compare-t-elle avec celle des autres pays?

M. Tuschak: Elle est un peu plus élevée que celle de la plupart des autres pays. Je crois qu'aux États-Unis, elle est de 42 p. 100 ou de 44 p. 100. Ce pays est au deuxième rang. Dans les pays d'Europe, elle oscille entre 30 p. 100 et 35 p. 100.

Le sénateur Thériault: Une fois de plus, je crois avoir lu quelque part qu'au cours des cinq dernières années, le prix de l'essence à la pompe avait plus que doublé, c'est-à-dire qu'il était passé de 70 cents à \$1.60. Avez-vous quelque extrapolation qui démontrerait, si cette essence ou ce diésel, qui est utilisé dans le transport, avait doublé à la pompe, dans quelle mesure la consommation s'en serait trouvée réduite?

M. Hunt: Monsieur le président, je suis désolé, mais nous n'avons pas les chiffres en main.

Le président: Je crois que le sous-ministre, lors de son témoignage, les a déposés devant le Comité. Il me semble qu'il a fait état d'un graphique ou d'une prévision dans sa déclaration.

Le sénateur Thériault: Croyez-vous que nous pourrions les retrouver quelque part?

Le président: C'est ce dont je me souviens, mais de toute façon, les chiffres seraient périmés d'un an. Je suis sûr que vous avez ces chiffres, monsieur Hunt. Pouvez-vous les produire?

M. Hunt: Monsieur le président, je pourrais les chercher au Ministère.

[Text]

Senator Thériault: I have one final question: All the crude that comes to the one refinery that we have in New Brunswick is imported; is that right?

Mr. Hunt: Yes.

Senator Thériault: Do you pay compensation for the total use of that crude in the refinery?

Mr. Hunt: No, we don't, because a fair proportion of that crude, once it has been refined and turned into products, is re-exported.

Senator Thériault: That is what I am asking.

Mr. Hunt: What we do, of course, is adjust out for that.

Senator Thériault: All the refined product from that refinery that is exported is deducted from the compensation?

Mr. Hunt: Yes.

Senator Thériault: Do you know how much is exported?

Dr. Tuschak: Around 40,000 to 50,000 barrels per day.

Senator Thériault: It seems to me that I read a couple of years ago that there had been a mistake in not reporting hundreds of millions of gallons that had been exported.

Dr. Tuschak: Mr. Chairman, Statistics Canada issued some statistics. However, it wasn't their mistake. One of the oil companies involved in importing and re-exporting did not report appropriately.

Senator Thériault: But you have that number now?

Dr. Tuschak: Yes.

Mr. Hunt: We have what we think is a reasonably careful system of audit. We go into all companies.

Senator Thériault: But it was not reported by the company to Statistics Canada. You did not have it.

Dr. Tuschak: But we did.

Mr. Hunt: It was a statistical reporting error.

Senator Thériault: But you have all of those figures.

Dr. Tuschak: Yes.

The Chairman: With regard to this figure in the estimates of \$5,158,700,000, could you tell us how that and the revolving fund work? That is the estimate for the full year now?

Mr. Hunt: Yes.

The Chairman: Can you give us a description of how that works?

Mr. Stimpson: Well, the amount that is being requested in Vote 20, I guess it is, is paid out. It is completely paid out by accounts, or whatever. The petroleum compensation that is received is credited to a revolving fund, and of course the two

[Traduction]

Le sénateur Thériault: Je voudrais poser une dernière question: tout le pétrole brut qui est acheminé à la seule raffinerie au Nouveau-Brunswick est importé, n'est-ce pas?

M. Hunt: C'est exact.

Le sénateur Thériault: Accordez-vous une indemnisation pour l'utilisation totale de ce pétrole brut à la raffinerie?

M. Hunt: Non, parce qu'une bonne partie de ce pétrole brut, une fois raffiné et transformée, est réexportée.

Le sénateur Thériault: C'est ce que je demande.

M. Hunt: Bien sûr, nous procédons naturellement à des rajustements.

Le sénateur Thériault: Tous les produits transformée à cette raffinerie et qui sont exportés sont déduits de l'indemnisation?

M. Hunt: Oui.

Le sénateur Thériault: Savez-vous quelle quantité est exportée?

M. Tuschak: Entre 40 000 et 50 000 barils par jour, approximativement.

Le sénateur Thériault: Il me semble avoir lu il y a quelques années qu'une erreur s'est glissée, une société ayant omis de signaler des centaines de millions de barils de pétrole qu'elle avait exportés.

M. Tuschak: Monsieur le président, Statistique Canada a publié des statistiques. Toutefois, ce n'était pas son erreur. L'une des sociétés pétrolières spécialisées dans l'importation et la réexportation n'a pas présenté les rapports adéquats.

Le sénateur Thériault: Mais vous disposez des données maintenant?

M. Tuschak: Oui.

M. Hunt: Nous disposons de ce que nous croyons être un système de vérification raisonnablement précis. Nous nous rendons dans toutes les sociétés.

Le sénateur Thériault: Mais la société n'a pas signalé ces chiffres à Statistique Canada. Vous ne les aviez pas.

M. Tuschak: Mais oui, nous les avons.

M. Hunt: Il s'agissait d'une erreur statistique dans les rapports.

Le sénateur Thériault: Mais vous avez tous ces chiffres.

M. Tuschak: Oui.

Le président: En ce qui concerne ces \$5,158,700,000, contenus dans le budget, pouvez-vous nous dire comment les calculs sont faits et comment fonctionne le fonds renouvelable? Il s'agit du budget pour l'année entière maintenant.

M. Hunt: Oui.

Le président: Pouvez-vous nous décrire comment cela fonctionne?

M. Stimpson: Eh bien, les sommes exigées au Crédit n° 20, je crois bien, sont décaissées, soit complètement en les tirant de certains comptes, ou d'une autre façon. L'indemnisation pétrolière qui est versée est créditée au fonds renouvelable et, bien

[Text]

net out to a difference of \$350 million, which is what had been forecast at the time of the budget.

The Chairman: And it is still the same figure, is it?

Mr. Stimpson: Yes. It is still forecast to be the same.

The Chairman: So the net cost of the budget, then, is \$350 million.

Mr. Stimpson: That is right.

The Chairman: Previously that went through the budget, did it not? Both figures went through.

Mr. Stimpson: And they still do.

The Chairman: Are they part of the \$60 billion-odd? Or is it just the \$350 million?

Mr. Stimpson: No, the \$350 million is part of the \$60 billion.

The Chairman: But previously, was not the gross amount part of it?

Mr. Stimpson: Well, in previous years the compensation was paid, but there were no petroleum compensation revenues. I mean, the blended price scheme had not come in. It came out of general revenue. Now, however, with the blended oil price scheme, the revenues from that are going into the petroleum compensation revolving fund.

The Chairman: So that if the same accounting procedures were used this year as last year, then the total budgetary expenditures would be up by how much?—

Mr. Stimpson: \$2.4 billion.

The Chairman: \$2.4 billion, or \$5.1 billion?

Mr. Stimpson: No, no. You take the previous year's expenditures; that is, what was in the previous year.

The Chairman: I meant in the current year.

Mr. Stimpson: In the current year it would be \$5 billion.

The Chairman: They would be budgetary, and not statutory.

Mr. Stimpson: They are all budgetary.

The Chairman: So it would be up by \$5 billion.

Mr. Stimpson: Yes, if you added the \$5 billion to it.

The Chairman: And if we took in the re-exporting of what you call bunkers, it would be up by another \$250 million.

Mr. Stimpson: That goes to the revenues, of course. It goes to what we call general revenues, and is not credited against expenditures as the levies from the petroleum compensation charge.

The Chairman: But you are still getting that money from your refiners.

Mr. Stimpson: Yes.

[Traduction]

sûr, les deux montants constituent une différence nette de \$350 millions équivalant aux prévisions budgétaires à l'époque.

Le président: Et les chiffres n'ont pas changé, n'est-ce pas?

M. Stimpson: Non, les prévisions sont toujours les mêmes.

Le président: Donc, le coût net du budget est alors de \$350 millions.

M. Stimpson: C'est exact.

Le président: Avant, les sommes étaient inscrites dans le budget, n'est-ce pas? Les deux chiffres ont été adoptés.

M. Stimpson: Elles le sont toujours.

Le président: Sont-elles incluses dans les estimations approximatives de 60 milliards de dollars, ou s'il s'agit simplement des \$350 millions?

M. Stimpson: Non, les \$350 millions sont inclus dans les \$60 milliards.

Le président: Mais auparavant, les sommes brutes n'étaient-elles pas incluses?

M. Stimpson: Eh bien, auparavant, l'indemnisation était versée, mais il n'y avait pas d'indemnisation pétrolière. C'est-à-dire que le prix composite n'avait pas été adopté. L'indemnisation a été tirée des recettes générales. Toutefois, aujourd'hui, avec le prix composite du pétrole, les recettes qui en sont tirées sont versées au fonds renouvelable de l'indemnisation pétrolière.

Le président: C'est donc dire que si les mêmes procédés comptables étaient utilisés cette année, l'ensemble des dépenses budgétaires serait alors augmenté de combien?

M. Stimpson: 2,4 milliards.

Le président: 2,4 ou 5,1 milliards?

M. Stimpson: Non, non. Vous prenez les dépenses de l'année précédente, c'est-à-dire celles qui étaient prévues l'an dernier.

Le président: Je voulais parler de l'année en cours.

M. Stimpson: Pour l'année en cours, les prévisions étaient de \$5 millions.

Le président: Ces prévisions sont adoptées dans le budget et non au moyen d'une loi.

M. Stimpson: Elles sont adoptées dans le budget.

Le président: C'est donc dire qu'elles augmentent de \$5 millions.

M. Stimpson: Oui, si vous y avez ajouté les 5 milliards.

Le président: Et si nous prenons la réexportation de ce que vous appelez les combustibles pour soutes, il faudrait ajouter encore \$250 millions.

M. Stimpson: Ces sommes sont incluses dans les recettes, bien sûr. Elles sont portées à ce que nous appelons les recettes générales et ne sont pas créditées aux dépenses comme le sont les impôts perçus de l'indemnisation pétrolière.

Le président: Mais vous tirez toujours ces recettes des raffineries.

M. Stimpson: Oui.

[Text]

The Chairman: So you are getting it twice now.

Mr. Stimpson: Well, no.

The Chairman: Well, you are, are you not? You are getting it from the refiners in the form of a compensation payment, and again as a tax from the user.

Mr. Hunt: I am afraid I confused you. That is what I was trying to explain. We used to get it in the form of a recovery. Now we do not.

The Chairman: Now we pay the tax. The tax is supposed to bring it up to the world price.

Mr. Hunt: Yes.

Dr. Tuschak: May I just add one thing? If you added the \$5 billion to expenditures, your budgetary expenditures would be up by \$5 billion, but also you would have to add your income to your \$4.8 billion.

The Chairman: I understand that. I was just interested in what the total budgetary expenditure would have been if we had been counting on the same basis as we did the previous year.

Are there any further questions?

Shall we report the estimates?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Shall the formal report be left in the hands of the Chairman?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Then I would like to thank our witnesses for coming on such short notice. The meeting is adjourned.

The committee adjourned.

APPENDIX TO PROCEEDINGS OF JUNE 10, 1981

The Supplementary Estimates A contain only one item, an increase in the estimates for the Oil Import Compensation of \$2.14 billion.

According to the Department of Energy, Mines and Resources, this increase is due to a number of factors.

1. The officials have assumed that the Alberta production cutbacks will persist at least until April 1982. The cutbacks apparently would increase payments for imported crude by roughly \$1.4 billion.

2. A technical matter involving the re-export of marine, aviation and bunker fuels will result in the fund increasing by roughly \$150 million. This increase is however being collected back by the National Energy Board, resulting in no net increase in overall government requirements.

3. The previous estimates had assumed that international prices would increase on July 1. However current expectations are that they may in fact decrease slightly. The difference should result in a net saving to the fund of \$100 million, thus reducing the size of this supplementary.

[Traduction]

Le président: C'est donc dire que vous tirez ces recettes deux fois.

M. Stimpson: Oh non.

Le président: Eh bien, c'est ce que vous faites, oui ou non? Vous tirez une recette des raffineries sous forme de paiement d'indemnisation et une fois de plus vous imposez une taxe aux consommateurs.

M. Hunt: J'ai bien peur d'avoir semé la confusion. C'est ce que j'essayais de vous expliquer. Nous avions l'habitude de tirer cette recette sous forme de recouvrement. Ce n'est plus le cas aujourd'hui.

Le président: Aujourd'hui, nous payons la taxe qui est supposée amener le prix au niveau du prix mondial.

M. Hunt: C'est exact.

M. Tuschak: Puis-je me permettre d'ajouter une chose? Si vous additionnez les 5 milliards aux dépenses, vos dépenses budgétaires seront augmentées de 5 milliards, mais vous devez aussi ajouter vos recettes à ces \$4,8 milliards.

Le président: Je comprends cela. Je voulais seulement savoir quel serait l'ensemble des dépenses budgétaires si nous utilisons la même base de calcul que l'an dernier.

Y a-t-il d'autres questions?

Devons-nous rapporter le budget?

Des voix: Oui.

Le président: Le rapport officiel doit-il être laissé au président?

Des voix: Oui.

Le président: J'aimerais maintenant remercier nos témoins de s'être présentés ici après en avoir été avisés peu de temps au préalable.

La séance est levée.

APPENDICE DES DÉLIBÉRATIONS DU 10 JUIN 1981

Le Budget supplémentaire (A) renferme un seul poste, augmentant de \$2.14 milliards les prévisions budgétaires du programme d'indemnisation des importations de pétrole.

Selon le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, cette augmentation découle d'un certain nombre de facteurs

1. Les fonctionnaires sont partis de l'hypothèse que l'Alberta maintiendra au moins jusqu'en avril 1982 la réduction de sa production de pétrole, ce qui devrait augmenter d'environ \$1.4 milliard les paiements aux importateurs de pétrole brut.

2. Un problème technique concernant la réexportation du combustible de soutes pour la marine et l'aviation entraînera une augmentation du fonds de quelque \$150 millions. Cependant, l'Office national de l'énergie les prenant en charge, le total des prévisions budgétaires n'accuse pas de hausse nette.

3. Dans les anciennes prévisions budgétaires on avait supposé que les prix internationaux augmenteraient le 1^{er} juillet. Cependant, on s'attend actuellement à ce qu'ils diminuent légèrement. Il devrait en découler des économies nettes

[Text]

4. The previous estimate was based on a forecast value of the Canadian dollar of roughly 87-88 cents U.S. The revised estimate is based on a more realistic value of 83-84 cents. The difference in currency values costs the fund almost \$2. per barrel, and increases the costs to the fund by between \$300 and \$400 million.

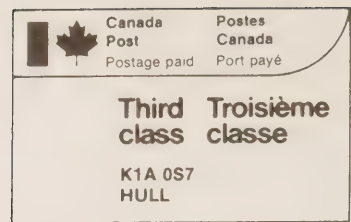
The estimates seems to include a safety margin. Apparently past years' estimates had been too low, and it was decided to err on the high side in these estimates. The estimates of demand for oil products has apparently not changed since last year, despite some evidence that more than expected conservation and off-oil conversion is taking place.

[Traduction]

pour le Fonds s'élevant à \$100 millions, ce qui réduirait la valeur de ce crédit supplémentaire.

4. Dans l'ancien budget, la valeur du dollar canadien était même entre 87 et 88 cents américains. Le budget révisé est basé sur une valeur plus réaliste, de 83 à 84 cents. Cette différence coûte environ \$2 le baril au Fonds, et augmente le coût de ce dernier d'environ \$300 à \$400 millions.

Le budget semble prévoir une certaine marge de sécurité. Celui des années passées semble avoir été trop modeste, et on a décidé de situer celui-ci à un niveau au plus élevé. La demande prévue dans les produits pétroliers ne paraît pas avoir changé depuis l'an dernier, bien que davantage de mesures d'économie et de conversion à d'autres sources d'énergie semblent avoir été mises en place.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Imprimerie du gouvernement canadien
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

WITNESSES—TÉMOINS

*From the Petroleum Prices and Compensation Branch,
Energy, Mines and Resources Canada:*

Mr. A. Digby Hunt, Assistant Deputy Minister;
Dr. T. S. Tuschak, Director General, Operations;
Mr. A. J. Kealey, Acting Director, Petroleum Compensation.

From the Treasury Board:

Mr. E. R. Stimpson, Director General, Budget Co-ordination Group.

In Attendance:

Mr. T. Lester, Acting Assistant Manager, Compensation Programs, Petroleum Prices and Compensation Branch, Energy, Mines and Resources Canada.

*Du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources
sous-secteur du prix du pétrole et des indemnisations:*

M. A. Digby Hunt, sous-ministre adjoint;
M. T. S. Tuschak, directeur général, Opérations;
M. A. J. Kealey, directeur intérimaire, Indemnisation
pétrolières.

Du Conseil du Trésor:

M. E. R. Stimpson, directeur général, Groupe de coordination du budget.

Aussi présent:

M. T. Lester, directeur adjoint intérimaire, Sous-secteur du prix du pétrole et des indemnisations, Énergie, des Mines et des Ressources Canada.



First Session
Thirty-second Parliament, 1980-81

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

National Finance

Chairman:

The Honourable DOUGLAS D. EVERETT

Thursday, June 11, 1981

Issue No. 39

Twenty-sixth Proceedings on:

Examination of Government Policy and Regional
Disparities (Main Estimates 1980-81)

Première session,
trente-deuxième législature, 1980-1981

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Finances nationales

Président:

L'honorable DOUGLAS D. EVERETT

Le jeudi 11 juin 1981

Fascicule n° 39

Vingt-sixième fascicule concernant:

Examen de la politique du gouvernement en matière de
disparités régionales (Budget des dépenses 1980-1981)



WITNESS:

(See back cover)

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable D. D. Everett, *Chairman*

The Honourable F. Leblanc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	Murray
Benidickson	*Perrault
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Grosart	Thériault
Hicks	

**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable D. D. Everett

Vice-président: L'honorable F. Leblanc

et

Les honorables sénateurs:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	Murray
Benidickson	*Perrault
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Grosart	Thériault
Hicks	

**Membres d'office*

(Quorum 5)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Tuesday, April 29, 1980:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Hayden:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures proposed by the Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending 31st March, 1981, tabled in the Senate on Wednesday, 23rd April, 1980.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du mardi 29 avril 1980:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Hayden,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses présenté au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1981, déposé au Sénat le 23 avril 1980, et à faire rapport à ce sujet.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Robert Fortier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JUNE 11, 1981
(41)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:30 a.m. to continue their examination of Government Policy and Regional Disparities (Main Estimates 1980-81).

Present: The Honourable Senators Everett (*Chairman*), Balfour, Barrow, Benidickson, Doody, Leblanc, Lewis, Manning, Roblin. (9)

In Attendance: Mr. Peter Sagar and Ms. Wendy McBride from the Parliamentary Centre.

The following witness was heard:

Professor D. McQueen, Economics Department, Glendon College, York University.

A paper entitled "Introductory Remarks to Standing Senate Committee on National Finance" was ordered to be printed as Appendix "39-A" to these proceedings.

At 12:10 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 11 JUIN 1981
(41)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour poursuivre l'examen de la politique du gouvernement en matière de disparités régionales. (Budget des dépenses 1980-1981).

Présents: Les honorables sénateurs Everett (*président*), Balfour, Barrow, Benidickson, Doody, Leblanc, Lewis, Manning, Roblin. (9)

Aussi présents: M. Peter Sagar et M^{me} Wendy McBride du Centre parlementaire.

Le témoin suivant est entendu:

M. D. McQueen, professeur, Département d'économie, Collège Glendon, Université York.

Il est ordonné qu'un document intitulé «Remarques préliminaires au Comité sénatorial permanent des finances nationales» soit joint aux présentes délibérations (*Appendice «39-A»*).

A 12 h 10, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

J. H. M. Cocks

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, June 11, 1981

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9.30 a.m. to examine government policy and regional disparities (Main Estimates 1980-81).

Senator Douglas D. Everett (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, this is our fortieth meeting on government policy and regional disparities. We are honoured to have with us today Professor David McQueen who is well known to the committee. He was study director when the committee made a study on Growth, Employment and Price Stability, and he was also the writer of that report. At that time he was at York University and became, following that, the principal of Glendon College. He holds a doctorate in economics from the London School of Economics and has been with the Bank of Canada Research Department. At one time he was vice-chairman of the Economic Council.

We asked Professor McQueen to come before the committee particularly to have a look at the very voluminous evidence that we have had over these forty hearings, and perhaps to give us a bit of a wrap up on what the evidence indicates to him, which may well assist the committee in its determination of what should go into the report. In that regard, honourable senators today will be given a paper done by the staff covering the salient points of the hearings, and it is hoped that honourable senators could read that paper between now and next Wednesday. At that time we would have an *in camera* meeting at 3.30, and another *in camera* meeting at 9.30 on Thursday at which time we would discuss senators' views on what would go into the report and, hopefully, permit the staff to start writing the report during the summer recess so that the first draft would be ready when we return in the fall.

I might also remind honourable senators that next Tuesday at 1.30 we will have the Honourable Dr. John F. Collins, the Minister of Finance and President of the Treasury Board of the Province of Newfoundland.

Professor McQueen, I understand you have an opening statement.

Professor David McQueen, Economics Department, Glendon College, York University: Thank you, Mr. Chairman. Honourable senators, I am certainly very honoured, though I may say a bit overwhelmed, having read much of the evidence previously presented to you, to be before you today. I must first apologize for the late arrival of my paper in your hands. That has nothing to do whatsoever with your own competent secretariat but rather reflects a problem of regional development. In the rural area of Ontario where I presently live we are rather short of typists, and the typist I have is a lady who works the 11 p.m. to 7 a.m. shift on a telephone answering service. Since she does not get too many calls during that time,

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 11 juin 1981

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 30, pour étudier la politique du gouvernement sur les disparités régionales (Budget des dépenses 1980-1981).

Le sénateur Douglas D. Everett (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous en sommes aujourd'hui à notre quarantième séance sur la politique du gouvernement en matière de disparités régionales. Nous avons l'honneur d'accueillir aujourd'hui le professeur David McQueen, que les membres du Comité connaissent bien. En effet, ce dernier a dirigé notre étude sur la croissance, l'emploi et la stabilité des prix; il est également l'auteur de ce rapport. Il était alors à l'emploi de l'Université York et est devenu par la suite directeur du Collège Glendon. Il détient un doctorat en économie du London School of Economics et a travaillé pour le service de recherche de la Banque du Canada. A un certain moment, il assumait les fonctions de vice-président du Conseil économique.

Nous lui avons demandé de comparaître devant les membres du Comité pour étudier les très nombreux témoignages que nous avons recueillis au cours de ces quarante audiences et, peut-être nous résumer ses propres conclusions à cet égard, ce qui pourrait aider le Comité à déterminer le contenu de son rapport. A cet égard, le personnel remettra aujourd'hui aux honorables sénateurs un document traitant des points saillants des audiences et nous espérons que les honorables sénateurs pourront trouver le temps de le lire d'ici mercredi prochain. Nous serions alors en mesure de tenir une séance à huis clos à 15 h 30 et une autre, le lendemain, à 9 h 30 dans le cadre desquelles nous discuterions des points de vue des sénateurs quant aux questions que nous devrions traiter dans le rapport et, nous l'espérons, de permettre au personnel de s'attaquer à la rédaction du rapport pendant le congé d'été, de sorte que la première version puisse être prête lorsque nous reprendrons nos travaux à l'automne.

Je pourrais également rappeler aux honorables sénateurs que, mardi prochain, à 13 h 30, nous accueillerons l'honorable John F. Collins, ministre des Finances et président du Conseil du Trésor de la province de Terre-Neuve.

Professeur McQueen, vous aviez, je crois, une déclaration préliminaire.

Le Professeur David McQueen, Département d'Économie, Collège Glendon, Université York: Merci, monsieur le Président. Honorables sénateurs, je suis très honoré de comparaître devant vous, mais je suis aussi un peu confus, après avoir lu la plupart des témoignages qui vous ont été présentés. Je m'excuse d'abord du retard dans la livraison de mon document. Cela n'a absolument rien à voir avec la compétence des membres de votre secrétariat mais dénote plutôt un problème de développement régional. Dans la région rurale de l'Ontario où je vis pour l'instant, nous manquons de dactylos et celle à laquelle je fais appel est une dame qui travaille de 23 h à 7 h pour un secrétariat téléphonique. Comme elle reçoit très peu

[Text]

she also types—which shows that our regions have an ability to show how to improve productivity. Unfortunately, however, she took sick at a rather critical moment and, as a result, the delivery of this paper to you was delayed. Because it was delayed, I am going to summarize very briefly, because I am sure you would rather get on to questions, some of the principal points in it. How we proceed from there is really up to you.

Your chairman has asked me to be some kind of a wrap-up witness to try to pull together some threads from the evidence you have received. That is quite an assignment. I was still reading evidence early this morning as the sun rose over the Byward Market. I think there is a good year's work in it, but he really wants me to penetrate some of it, and it is very interesting material which runs the gamut from Keith A. Hay on Japan to the Governor of the Bank of Canada, and many people from the regions and so on.

Once I have made my introductory remarks we could go in one of two directions, either you could treat me like any other witness and simply ask about inconsistencies and errors with which my presentation is lettered, or we could freewheel a bit and enter into a sort of interactive discussion on what you think some of the principal themes from all this valuable work should be. We could go either way or make it a mixture of the two.

As I mentioned at the beginning of this paper—and I am not asking to be spared searching questions—I want you to understand what I have to offer and what I do not have to offer. Do not treat me as a leading specialist in regional economics in this country. Rather, treat me as a general economist who has been called by your chairman to look at some of this material and see if I can discern certain themes and ideas which I think are important.

I did have the temerity to introduce one or two notions of my own which I felt were missing or underplayed in some of the other evidence.

Senator Benidickson: You mean this morning you will do that or are you referring to your evidence before, or both?

Professor McQueen: Both, to some extent, senator, but particularly with reference to this paper which is before you.

Looking at the paper itself, I want to start at the end—a typical professorial gimmick to keep people awake—because, I think, in discussing problems, one overlooks opportunities. As I say in my final paragraph here, I do think that in discussing Canadian problems we tend to forget what enormous assets this country has compared to almost any other country that you can think of. We have assets in natural and human resources as well as assets in the form of civil peace.

You might not think that what was going on in Banff yesterday was quite civil peace, but compared to what goes on in other parts of the world, you can see what we have to appreciate there. I sincerely believe that the opportunities before us, in terms of both national and regional development, are very great indeed. I would not want that opinion to be lost sight of as we come round to considering some of the things

[Traduction]

d'appels au cours de son service, elle s'occupe à dactylographier ce qui démontre que nos régions peuvent vous enseigner comment accroître la productivité. Cette dernière est malheureusement tombée malade à un moment assez crucial, de sorte que je n'ai pu livrer mon document à temps. Je me contenterai donc de le résumer très brièvement, parce que je suis convaincu que vous préférerez me poser des questions sur certains des principaux points qu'il contient. Il vous revient de décider ensuite la marche à suivre.

Votre président m'a demandé de faire office de témoin qui résume les témoignages et en tire certaines conclusions. Ce n'est pas facile. J'étais encore plongé dans la lecture de ces témoignages tôt ce matin, lorsque le soleil s'est levé sur le marché Byward. Il y a là toute une année de travail, mais le président me demande d'en analyser une partie, et la matière est très intéressante, passant de M. Keith A. Hay, sur le Japon, au gouverneur de la Banque du Canada et à de nombreuses autres personnalités régionales, et ainsi de suite.

Après mes remarques préliminaires, deux choix s'offrent à nous: soit que vous me considérerez comme n'importe quel autre témoin et me posez des questions sur les lacunes et les erreurs de ma présentation, soit que nous nous laissons aller en quelque sorte, à une discussion des principaux thèmes que vous aurez jugé bon d'entraîner de ce travail. Nous pourrions opter pour l'une ou l'autre façon, ou les combiner toutes deux.

Comme je l'ai mentionné au début de ce document—et je ne demande pas qu'on m'épargne des questions approfondies—je veux que vous connaissiez bien mes limites. Ne me considérez pas comme un éminent spécialiste en économie régionale mais plutôt comme un économiste auquel a fait appel votre président, pour étudier ces documents et voir si je puis en tirer certains thèmes, certaines idées qui m'apparaissent importantes.

J'ai eu l'audace d'introduire quelques notions qui, à mon avis, manquaient ou avaient été négligées dans le cadre de certains témoignages.

Le sénateur Benidickson: C'est ce que vous ferez ce matin: est-ce votre témoignage antérieur, ou les deux?

M. McQueen: Dans une certaine mesure, les deux, sénateur mais surtout au sujet de ce document que vous avez sous les yeux.

En ce qui concerne ce document, je veux commencer par la fin—un vieux truc de professeur pour s'assurer que ses interlocuteurs sont bien réveillés—parce que j'estime que lorsque l'on discute des problèmes, on néglige les possibilités. Comme je le mentionne dans le dernier paragraphe, je crois qu'en discutant des problèmes canadiens, nous avons tendance à négliger les possibilités énormes qu'offre ce pays, comparativement à ce que n'importe quel autre pays qui peut vous venir à l'esprit. Nos atouts se situent tant dans nos ressources naturelles qu'humaines que dans le cadre de paix dans lequel nous vivons.

Peut-être ne qualifieriez-vous pas de paix civile ce qui s'est passé hier à Banff, mais comparé à ce qui se passe dans d'autres parties du monde, vous pouvez faire la part des choses et estimer les situations à leur juste valeur. Je crois sincèrement que les possibilités qui s'offrent de développement national et que régional qui s'offrent à nous sont très grandes. Je voudrais pas qu'on perde de vue cette idée, lorsque nous

[Text]

which, at the present time, stand very much in the way of achieving those opportunities.

With that said, let us do a quick run-through of what I have to say in this paper. One of the first things I try to do here is to make a more realistic connection than I think is customarily made between the political and the economy side of political economy. I think it is extremely important to do this, particularly when you address a problem such as inflation, which is very front and centre in my preoccupations, and must, perforce, be so in yours. One has to understand some of the politics of inflation and anti-inflation policy before we can get a handle on this very large and unsolved problem which blocks many of our roads to future progress.

I think the best thing I can do, if those senators who have read this will forgive me, is simply to quote from a book by Heilbroner and Thurow, called "Five Economic Challenges", which I recommend to you as very good—plain-language, for a change—economics reading. My quote is as follows:

Just as a good mechanic can teach a lot about how a car works without subjecting his listeners to a lecture on compression ratios, so a good teacher of economics should be able to explain a lot about how the economy works without subjecting his audience to long technical explanations. But the engine of an economy is different from the engine of a car in one vital way: Its parts are people. A mechanic may be able to fix a badly working engine by disconnecting or reconnecting things or by discarding wornout parts for new ones. But when you fix an economic engine, you are disconnecting or reconnecting people—to work, money, opportunity. When you throw old parts of the engine aside and put in new ones, you are consigning industries, regions, cities, to hardship or good fortune. Thus an economist can never fix an economy the way a mechanic can fix a car. No matter whether he assures you that the economy will run faster and farther and more smoothly after his repairs than before, there are always human costs as well as human benefits involved. Changes in the economic machinery never lift everyone evenly, like boats on an incoming tide. Usually economic remedies spread their effects unevenly, making the rich richer and the poor poorer, or vice versa; helping the Sun Belt grow faster than the Frost Belt or the other way around; boosting one interest and leaning against another.

And so the real challenge—the challenge below the economics of inflation and unemployment, government spending and taxing, international competition and the energy crunch—is political. It is to find resolutions to

[Traduction]

viendrons à étudier certains des écueils qui, à l'heure actuelle, nous empêchent de réaliser ces possibilités.

Ceci dit, jetons un coup d'œil rapide sur ce que contient ce document. Une des premières choses que je tente de faire ici, c'est d'établir un lien plus réaliste, qu'on ne le fait je pense habituellement, entre l'aspect politique et économique de l'économie politique. Je crois qu'il est extrêmement important de le faire, surtout lorsqu'on s'attaque à un problème comme celui de l'inflation, lequel vient au premier rang de mes préoccupations et qui doit, forcément, revêtir la même importance pour vous. Il faut comprendre certains principes inflationnistes et anti-inflationnistes avant d'être à même de s'attaquer à ce très grand problème, non résolu, qui neutralise la plupart de nos efforts vers le progrès.

Je crois que la meilleure chose que je puisse faire, si les sénateurs qui ont lu cet article me le permettent, c'est de vous lire un extrait d'un livre de Heilbroner et Thurow, intitulé «Five Economic Challenges» que j'estime très bon—il est écrit dans une langue simple, pour une fois—on y traite d'économie. Et je cite:

Tout comme un bon mécanicien peut enseigner le fonctionnement d'un véhicule, sans astreindre ses auditeurs à un cours sur les taux de compression, ainsi un bon professeur d'économie devrait être en mesure d'expliquer le fonctionnement de l'économie, sans exposer ses auditeurs à de longues explications techniques. Mais les rouages de l'économie diffèrent fondamentalement de la mécanique d'une voiture, car ses pièces sont des êtres humains. Un mécanicien peut réussir à réparer un moteur qui fonctionne mal, en débranchant ou en rebranchant certains éléments, ou en remplaçant les pièces usées par des nouvelles. Mais lorsqu'il s'agit de mettre au point les rouages de l'économie, ce sont des personnes qui sont en cause, qu'il s'agisse de travail, d'argent, de possibilités. Lorsqu'on se débarrasse des anciennes pièces du moteur et qu'on les remplace par des nouvelles, on relègue alors les industries, les régions et les villes au premier ou au second rang. Ainsi, un économiste ne peut jamais régler les rouages de l'économie, comme il le ferait pour une voiture. Qu'il vous assure ou non que l'économie reprendra de plus belle et se stabilisera une fois qu'il aura effectué les réparations, il y a toujours des frais et des bénéfices humains en cause. Les changements apportés aux rouages de l'économie ne profitent jamais également à tout le monde, comme pour les bateaux à marée montante. Il arrive habituellement que les solutions économiques apportées n'aient pas les mêmes répercussions partout, enrichissant les riches et appauvrissant les pauvres ou vice-versa; aidant les régions du Sud à prendre plus rapidement d'expansion que les régions du Nord ou vice-versa; activant un certain intérêt et prenant appui contre un autre.

Ainsi le véritable défi—le défi qui se cache sous l'inflation, le chômage, les programmes de dépenses et la politique fiscale du gouvernement, la concurrence internationale et la situation énergétique critique—est de nature

[Text]

difficulties that will be acceptable to the people who are the economic machinery . . .

I think it is terribly important to understand that, not just in your head, but in your gut, when you go after some kind of problem such as regional development, or inflation or stagflation.

I think that perhaps the single most important of those famous economic laws that you have heard of is not even so fundamental a thing as the law of supply and demand. It is, rather, a law invented by a non-economist, H. L. Mencken. Mencken's law is, "To every complex human problem there is a simple, plausible solution which is almost invariably wrong."

I think that an appreciation of the ideas of Heilbroner and Thurow—I have also found very impressive in this connection, by the way, another work of Professor Thurow called, "The Zero Sums Society"—is very, very fundamental to a successful attack on the problem of regional development.

Moving onto section 2 of this paper, I felt I had to come clean with you on how activist in general I think policy should be in respect of regional development. This is at page 5 of my paper. Here I sort of tee off with a fairly short remark by my good friend Professor Tom Courchene that he made to you about Saskatchewan being an example of how a certain degree of benign neglect in these matters often works better than creating a dependency situation. Here I find that my interpretation of what happened in Saskatchewan, and, indeed, in all the prairie provinces between the 1930s and today, which was a remarkable turn-around, was rather more complicated than that, and that the public sector played a very important role, and a very constructive role, at certain points in that turn-around. I mention particularly PFRA—initials which may mean something to people here still—and some other things of that nature. I am often a bit more interventionist on regional development than some of your other witnesses have been, and I try to explain why at this point in my remarks.

In the third section of the paper, entitled, "Development or Disparities?", I think I am part of the majority view of your witnesses, which is to the effect that the thing to concentrate on is regional development rather than the elimination of regional disparities; although it is not a case of all the one thing or all the other. I think you are likely to get better results by doing things this way. I think if you concentrate too much on disparities, you will overlook some of the key elements that have been emphasized by a number of witnesses—Professor Higgins, Professor Lithwick, for two, and Dr. Slater, in his report on the Newfoundland inquiry by the Economic Council of Canada, which I felt is one of the best jobs the Council has ever done, though you will have to hear from the Newfoundlanders about that. Development is indeed the thing to concentrate on.

[Traduction]

politique. Il s'agit de trouver aux problèmes des solutions qui seront acceptables par les personnes qui constituent les rouages de l'économie . . .

Je crois qu'il est très important de comprendre cela, avec son esprit et son cœur lorsqu'il faut trouver des solutions à des problèmes comme le développement régional, l'inflation ou la stagflation.

À mon avis, il est possible que la plus importante de ces lois économiques célèbres, n'est même pas aussi fondamentale que la loi de l'offre et de la demande. Il s'agit plutôt d'une loi inventée par un non-économiste, M. H. L. Mencken. La loi de Mencken se présente ainsi: «A tout problème humain complexe, il y a une solution simple et plausible qui est presque inmanquablement mauvaise.»

Je crois que pour s'attaquer au problème du développement régional, il faut reconnaître les idées de Heilbroner et Thurow—j'ai également été très impressionné à cet égard, soit en passant, par un autre ouvrage du professeur Thurow intitulé: *The Zero Sums Society*.

Passons à la deuxième partie du document; j'ai cru que je devais vous dire franchement à quel point je croyais, en général, qu'une politique en matière de développement régional devait être activiste. Cela se trouve à la page 5 de ce document. J'amorce, avec une remarque relativement brève présentée par mon bon ami, le professeur Tom Courchene, lors de sa comparution devant le Comité: il a dit que la Saskatchewan était un exemple du fait qu'un certain degré de négligence bienveillante dans ce secteur avait souvent de meilleurs résultats que la création d'une situation de dépendance. Je découvre que mon interprétation de ce qui s'était passé en Saskatchewan et, de fait, dans toutes les provinces des Prairies, entre 1930 et aujourd'hui, soit un renversement remarquable, était plutôt plus compliqué que cela, et que le secteur public avait joué un rôle très important, et très constructif, à certaines périodes de ce renversement. Je parle en particulier du PFRA (la Loi sur le rétablissement agricole des Prairies)—des initiales qui peuvent peut-être dire quelque chose à certains d'entre vous—d'autres choses du genre. J'ai souvent tendance à intervenir plus que certains de vos autres témoins, dans le secteur de développement régional, et je tente dans cette partie de mon rapport d'expliquer pourquoi.

Dans la troisième partie du rapport, intitulée «Développement ou disparités?», je crois que je partage l'opinion de la majorité de vos témoins, c'est-à-dire qu'il faut se concentrer sur le développement régional plutôt que sur l'élimination des disparités régionales; mais ce n'est pas tout d'une chose ou de l'autre. Je crois que vous obtiendriez probablement de meilleurs résultats en procédant de la façon suivante. Je crois que si vous vous concentrez trop sur les disparités, vous négligerez certains des éléments clés qui ont été signalés par un certain nombre de témoins—le professeur Higgins, le professeur Lithwick, entre autres, et M. Slater dans son rapport sur Terre-Neuve, présenté par le Conseil économique du Canada—il s'agit, selon moi, d'un des meilleurs ouvrages préparés par cet organisme—bien que vous devriez entendre l'opinion des Terrenouveaux à ce sujet. Sans aucun doute, c'est sur le développement que doivent porter nos efforts.

[Text]

Perhaps I can just say that, and we can take that up a bit more in the questioning.

On page 11 I deal with some aspects of energy and regional development. Here I do inject something which I do not find much in the rest of your testimony.

The Chairman: I wonder if, before you go to that, you could define more precisely for the senators the difference between regional disparities and regional development, as you see it.

Professor McQueen: All right. To even up a disparity is to notice some kind of difference between one region and another, a difference, for example, between real personal income and capital, and to say to yourself, "How can we make those two numbers more even?" A simplistic approach leads you to look at other numbers, such as the number of dollars available per pupil in the school system, or the number of dollars available for health care; revenue-raising ability in a certain set of tax rates of a provincial government in one region, compared to a provincial government in another; and differences in productivity. Then you have a tendency to say to yourself, "If we could make some of those other numbers more equal, then perhaps we could make the first set of numbers—the disparity in income numbers—more equal, too. It is a question of concentration on equalization.

How is that different from a concentration on development? I do not want to be the tedious professor here, but I feel that we have to make quite sure what we mean by "development" and distinguish it from economic growth. Very briefly, economic growth means "more". It means more of much the same things that you are already making, or providing as services, produced in much the same way as before. Development, though it is strongly associated with growth, means something more, something very importantly more, besides that. It means "new" and "different". It means new products, it means new ways of producing old products. At the centre of it is the knowledge phenomenon—development means bringing new knowledge to the whole economic process for a region's ongoing life. What I am really saying in this section is that I think going straight to the disparities per se is the thing to concentrate on. It is not a question of whether Manitoba has more or fewer computers in place than does Ontario; it is rather looking at the whole situation of Manitoba, its peculiarities, its uniqueness, the history of its past development, the relationship between its one large urban centre and the rest of the province and, above all, its comparative advantages. What are the lines of production where it may be able to establish something of an edge for itself? That is what is implicit in the developmental approach.

I think that the views of the Economic Council of Canada on Newfoundland, whether they are right, whether they are wrong, or whether they are a mixture of the two, very much exemplifies that sort of approach. One has to look at the

[Traduction]

Je n'en dirai pas plus long à ce sujet; on pourra reprendre la discussion, lors de la période de questions.

A la page 11 de mon rapport, j'aborde certains aspects de l'énergie et du développement régional. J'ai ajouté ici un élément que je ne crois pas qu'on retrouve dans les autres témoignages qu'on vous a présentés.

Le président: Avant que vous passiez à cet aspect, j'aimerais que vous définissiez, de façon plus précise, pour les sénateurs, la différence qui existe, selon vous, entre les disparités régionales et le développement régional.

M. McQueen: D'accord. Lorsqu'on remarque une disparité, on remarque une certaine différence entre une région et une autre, une différence, par exemple, entre le revenu personnel réel et le capital, et on se dit: «Comment peut-on ramener ces deux chiffres à un niveau à peu près égal?» Une façon assez simpliste d'aborder le problème vous pousse à étudier d'autres chiffres, comme le nombre de dollars disponibles, par élève, dans le système scolaire, et le nombre de dollars disponibles pour les services de santé; l'habilité à obtenir un revenu dans un certain ensemble de taux d'imposition d'un gouvernement provincial dans une région, comparativement à un gouvernement provincial dans une autre région; et les différences de productivité. Et puis vous direz probablement, «si nous pouvions égaliser certains de ces autres chiffres, peut-être alors le premier ensemble de chiffres—la disparité des chiffres de revenu—pourrait aussi être ramené à un niveau plus égal. C'est une question de concentration sur la péréquation.

Comment est-ce différent d'une concentration sur le développement? Je ne veux pas vous donner un cours, mais je crois que nous devons nous assurer de ce que nous voulons dire par «développement» et établir la différence de ce terme avec la croissance économique. Très brièvement, la croissance économique veut dire «plus». Cela veut dire plus des mêmes choses que vous vous avez déjà, ou que vous offrez comme services, produites de la même façon qu'avant. Le développement, bien qu'il soit étroitement lié à la croissance, veut dire quelque chose de plus, quelque chose de beaucoup plus; cela veut dire «nouveau» et «différent». Cela veut dire de nouveaux produits, de nouvelles façons de fabriquer d'anciens produits. Au centre de toutes ces questions se trouve le phénomène de la connaissance—développement veut dire transposer de nouvelles connaissances dans tout le système économique de la vie quotidienne d'une région. Je dis simplement dans ce chapitre que je crois qu'il faut étudier directement les disparités. Ce n'est pas la question de savoir si le Manitoba a moins d'ordinateurs que l'Ontario; c'est plutôt étudier toute la situation au Manitoba, ses caractéristiques particulières, son caractère unique, ses antécédents dans le secteur du développement, le rapport qui existe entre son centre urbain important et le reste de la province, et, surtout, ses avantages comparatifs. Dans quel secteur de production cette province pourrait-elle avoir un avantage? Cela fait partie de l'étude du développement.

Je crois que l'opinion du Conseil économique du Canada sur Terre-Neuve, qu'elle soit vraie ou non, qu'elle soit à la fois vraie et fausse, est un exemple parfait de ce type d'étude de la question. Nous devons étudier le caractère unique d'une région, pour découvrir ses avantages comparatifs pour l'avenir.

[Text]

uniqueness of a region to see where its comparative advantages for the future may lie.

Development is different from growth and it is different from equalizing disparities. I hope the differences have been made a bit clearer by that explanation.

Moving on to energy, of which you have heard a lot, you should not feel so sure you know what the world price of oil is going to be from now to the year 2000. Remember the history of this industry. It has been one of the most surprising industries in all economic history. Remember, too, that the world price is currently set by a cartel, a cartel which is having certain difficulties in keeping its act together, as any news watcher or newspaper reader knows. Remember the element of uncertainty that broods over the whole world petroleum price situation. Having said that, I now go on to make a conventional assumption; if I have to put my money down, I will put it on world prices going up, not just generally along with other prices, but relatively as well.

Now, what follows from that? In the discussion in the media, a lot of what follows from that is fairly well known, more prosperity for producing regions, much activity, rises in incomes, shifts of wealth and power, and so forth, into those producing areas. It brings a less buoyant picture for the regions which are not net oil producing areas, but these regions attempt to catch something of a piggyback ride on the prosperity of the producing regions. One can go on and on and on in this rather familiar vein. It will be obvious to you that energy impacts on and changes greatly the prospective future regional problems in this country, leading one to note that now Newfoundland, and quite possibly Nova Scotia, must learn from Scotland, Norway and Alberta about extracting the maximum benefit from this sort of thing when it starts to occur. What has been greatly underemphasized in all discussions and in the National Energy Program document is the potential inherent in the energy conservation side for economic development. I tried to put it very starkly on page 11 by saying that one of the largest oil fields in Canada is centred, in effect, in the lower Ottawa valley. Your chairman told me that after reading those words he was tempted to phone me at once and ask me how he could buy a piece of it. Well, I had to tell him that the pieces consisted of shares of an insulation company here, a solar panel company there, and so forth. More seriously, however, insofar as surmounting the energy crisis is concerned, there is no fundamental difference between discovering a new oil field capable of yielding 100,000 barrels a day for many years, and discovering a way of absolutely conserving the same amount. If you can increase your salary by 10 per cent a year, you feel better off, but if you are able to get rid of something that is consistently taking 10 per cent of your expenditures a year, you are just as well off. In both cases, you may have to do quite a bit to bring about the desired result, but the ultimate benefit is clear to us all.

[Traduction]

Le développement est différent de la croissance et de la péréquation. J'espère que les différences ont été rendues un peu plus claires par cette explication.

Pour passer à l'énergie, dont vous avez beaucoup entendu parler, vous ne devriez pas être si certains que vous savez quel sera le prix mondial du pétrole d'ici à l'an 2000. Rappelez-vous les antécédents de cette industrie. Elle a été une des industries les plus surprenantes de toute l'histoire économique. Rappelez-vous également que le prix mondial est actuellement établi par un cartel, un cartel qui connaît certains problèmes comme le savent tous ceux qui se tiennent au courant de l'actualité. Rappelez-vous de l'élément d'incertitude qui pèse sur toute la situation connexe au prix mondial du pétrole. Ceci dit, je fais maintenant une hypothèse classique; si je devais parier, je prévois la hausse des prix mondiaux, non pas seulement de façon parallèle aux autres prix, mais également de façon relative.

Qu'est-ce qui se produit ensuite? Dans la discussion qui se déroule dans les media, un bon nombre des choses qui découlent de cette situation sont bien connues, une plus grande prospérité pour les régions productrices, une plus grande activité, des augmentations des revenus, des déplacements de la richesse et du pouvoir, ainsi de suite, dans ces régions productrices. Cela présente une image moins encourageante pour les régions qui ne sont pas des régions productrices de pétrole mais ces régions essaient de profiter en quelque sorte de la prospérité des régions productrices. On peut en dire beaucoup dans cette veine. Il vous sera évident que l'énergie a une grande influence sur les problèmes régionaux éventuels que peut connaître ce pays, poussant certains à remarquer que, maintenant, Terre-Neuve, et peut être même la Nouvelle-Écosse, doivent profiter de la leçon qu'ont apprise l'Écosse, la Norvège et l'Alberta: qu'il faut profiter le plus possible de ce genre de choses, lorsqu'elles commencent à se produire. Ce qu'on n'a franchement pas souligné dans toutes les discussions et dans le document sur le programme énergétique national sont les perspectives que présente la conservation énergétique pour le développement économique. J'ai essayé de présenter la chose très directement à la page 11, en disant qu'un des plus grands champs pétrolifères au Canada est situé, de fait, dans la vallée inférieure de l'Outaouais. Le président de votre comité m'a dit qu'après avoir lu cette déclaration, il avait eu envie de m'appeler immédiatement pour me demander comment il pouvait acheter des actions. Bien, j'ai dû lui dire que cela comportait des actions d'une société d'isolation, d'une société fabriquant des panneaux solaires, et ainsi de suite. Toutefois, plus sérieusement, pour ce qui est de surmonter la crise énergétique, il n'y a pas de différence fondamentale entre la découverte de nouveaux champs pétrolifères capables de produire 100,000 barils par jour, pendant un certain nombre d'années, et la découverte d'une façon de conserver le même nombre de barils. Si vous pouvez faire grimper votre salaire de 10 p. 100 par année, vous êtes gagnant, mais si vous pouvez vous débarrasser de quelque chose qui représente 10 p. 100 de vos dépenses chaque année, vous êtes tout aussi gagnant. Dan

[Text]

I think that this point has been very much overlooked. I think it is an important point for balance in regional developments and other things in Canada. One of the reasons it has been overlooked, is, of course, that we have restrained the rise of oil prices within this country, as you know, and consequently some of the further, longer range consequences of this relative price movement and what people may be impelled to do about it has tended to be hidden from us particularly in my home province of Ontario, further, longer range consequences of this relative price movement and what people may be impelled to do about it has tended to be hidden from us, particularly in my home province of Ontario.

I cast the argument in terms of Ontario because it makes a handy illustrative case, but in the discussion, Ontario really stands for all net oil and gas consumers. I am using simple language here. I know there are other energy sources, but Ontario stands for all net oil consuming regions.

Senator Benidickson: What percentage does Ontario have?

Professor McQueen: I beg your pardon?

Senator Benidickson: Did you say Ontario has a certain percentage?

Professor McQueen: No, I did not, but I have those figures somewhere here. I said that I am using it as an illustrative example. It stands for any other region or any group of oil users in the country. I have to make the point that higher oil prices have important impacts on capital intensive prairie agriculture. I do not want to be seen to be just another Canadian who thinks that nothing happens unless it happens in Ontario. That is all I am trying to clear out of the way.

I do go on to say that what is implicit between the lines is that if Ontario, for example, fails to make a proper adaptation to a new set of circumstances in the energy field, and in the world, it will more and more figure in these committee rooms in the years to come as a problem for regional development. On the other hand, if the need for the adaptation in an economy that has enjoyed cheap energy, not just for 10, 20 or 30 years, but for over 100 years, can be made successfully, then there is a lot of potential capital investment in it, a lot of prosperity and a lot of turning around. A view held by many economic historians is that one of the things that helped to bring on the first Industrial Revolution in Britain in the 18th and 19th centuries was a shortage of wood fuel, which drove the British more and more to get into coal fuel. They had to dig deeper and deeper to get at it, and then they had problems with water in the mines, so Newcomen invented the steam engine to pump the water out of the mines. George Stephenson and others began to worry about how to get the coal down to tide water, and started moving it by steam, and on and on and on.

[Traduction]

les deux cas, vous devez peut-être vous démenier pour obtenir les résultats désirés, mais l'avantage ultime est très évident pour tous.

Je crois que ce point a vraiment été oublié. Je crois que c'est un point important pour établir la balance des développements régionaux et des autres choses au Canada. Une des raisons pour lesquelles on l'a oublié est, évidemment, que nous avons limité l'augmentation des prix du pétrole dans ce pays, comme vous le savez, et par conséquent, certaines des répercussions à plus long terme de ce mouvement des prix relatifs et ce que les gens pourraient être poussés à faire pour lutter contre la situation ont été cachés, particulièrement dans ma propre province, l'Ontario.

Je présente l'argument du point de vue de l'Ontario, parce que c'est un bon exemple, mais dans la discussion, l'Ontario représente les consommateurs de gaz et de pétrole. Je simplifie les choses ici. Je sais qu'il y a d'autres sources d'énergie, mais l'Ontario est vraiment une région de consommation de pétrole.

Le sénateur Benidickson: Quel est le pourcentage en Ontario?

M. McQueen: Pardon?

Le sénateur Benidickson: Vous dites que l'Ontario a un certain pourcentage?

M. McQueen: Non, je n'ai pas dit cela, mais j'ai les chiffres ici. J'ai dit que je m'en sers comme exemple. L'Ontario remplace n'importe quelle autre région ou autre groupe de consommateurs de pétrole du Canada. Je dois signaler que des prix du pétrole plus élevés ont des répercussions importantes sur l'agriculture de capital des Prairies. Je ne veux pas vous sembler être un Canadien, parmi tant d'autres, qui croit que rien ne se produit à moins que cela ne se produise en Ontario. C'est tout ce que j'essais de prouver.

Je poursuis en disant qu'il était évident que si l'Ontario, par exemple, ne réussit pas à s'adapter de façon appropriée à de nouvelles circonstances dans le secteur énergétique, et dans le monde, cela sera mentionné de plus en plus dans ces salles de comité dans les années à venir comme un problème de développement régional. D'un autre côté, si l'adaptation dans une économie qui a joui d'une énergie assez économique, non pas seulement pour 10, 20 ou 30 ans, mais pour plus de 100 ans, est un succès, il pourrait y avoir beaucoup d'investissements, une grande prospérité et beaucoup de renversements. De nombreux historiens économiques partagent l'opinion qu'une des choses qui a contribué à la première révolution industrielle en Grande-Bretagne au XVIII^e et au XIX^e siècles était un manque de bois de chauffe ce qui a poussé les Britanniques à se servir de plus en plus du charbon comme combustible. Ils ont dû creuser de plus en plus profondément dans le sol pour obtenir ce charbon; puis ils ont eu des problèmes avec l'eau qui infiltrait les mines, donc Newcomen a inventé l'engin à vapeur pour pomper l'eau des mines. George Stephenson et d'autres ont commencé à trouver des moyens pour amener le charbon aux ports, et à le transporter en bateau à vapeur, et les choses se sont poursuivies de cette façon.

[Text]

The flip side of any problem of a vast movement in relative price, such as is now the case with oil, is opportunity. It is very important for this country that that side of things be seized. Necessity is the mother of invention, also of innovation of investment, and in the final analysis, of exports. Of course, you have to rise up from that upon which you sit and get working in order to make this kind of thing happen. I suppose I have very clumsily expressed my contribution to the discussion of the energy aspect of your problems. I do hope there is a lot on energy in your final report since I do not think you can avoid it.

On page 20 there are some four, as it were, left-over points from a discussion I had with APEC, the Atlantic Provinces Economic Council, on regional development. They are deliberately put in a rather provocative style, and some of you may want to pick up on this.

The Chairman: Would you read those because I think they are rather interesting.

Professor McQueen: I am reading from page 20. It states:

- (1) Doing more processing of one's own raw materials is far indeed from a universal recipe for optimal regional or national development (if it were, Japan would still be far back in the Third World);

If that were the case, then to give another example, the Alcan rolling mill which is in Kingston would not be in Kingston, but in Kitimat, or some other place; but it is not, and there are good reasons for that.

My second point is:

- (2) Manufacturing is not the key to everything, only to some things, and there exists no single set of optimal ratios, for developmental purposes, of primary to secondary to tertiary industry;

Can we ever forget that phrase, "Hewers of wood and drawers of water?" I say to my son, who is an engineer, "Would you rather do exciting stuff in the petroleum industry dealing with a raw material, or would you rather do dull stuff in a declining manufacturing industry?" I think he sees the point. I believe it has a wider application.

Point three states:

- (3) Scale economies . . .

that is, the advantages of bigness—

. . . in Canada, are much more often assumed than measured, and it is never wise to pile assumption upon assumption, to the effect that a region is necessarily too small and isolated to sustain some given economic activity or a piece of it;

We tend to think that only the Americans are big enough to do this, that and the other thing. Do not assume that; check it out. It may be true, but we so rarely check it out. We always take it for granted that we are not big enough.

Point four states:

- (4) Higher technology industry is not necessarily better than lower technology industry, especially if half the

[Traduction]

L'autre aspect de tout le problème d'un mouvement vaste des prix relatifs, comme cela est le cas maintenant avec le pétrole, est celui des perspectives. Il est très important pour ce pays de profiter de cet aspect. La nécessité rend ingénieux, ingénieux dans le secteur de l'investissement et, dans l'analyse finale, dans le secteur de l'exportation. Évidemment, vous devez travailler pour que cela se produise. Je suppose que je me suis exprimé de façon très obscure sur l'aspect énergétique de vos problèmes. J'espère que votre rapport final comportera un chapitre important sur la question énergétique, puisque je ne crois pas que vous puissiez ignorer ce secteur.

A la page 20, il y a quatre autres points qui sont ressortis d'une discussion que j'ai eue avec l'APEC, le Conseil économique des provinces atlantiques, sur le développement régional. Ces points sont présentés de façon plutôt provocante, et c'est voulu; certains d'entre vous voudront peut-être en discuter.

Le président: Pourriez-vous lire ces points parce que je crois qu'ils sont plutôt intéressants.

M. McQueen: Donc à la page 20 on dit:

- (1) Une plus grande transformation de ses propres matières premières n'est vraiment pas une solution universelle à un développement national ou régional optimum (sinon, le Japon ferait encore partie du tiers-monde);

Si c'était le cas, donc, pour donner un autre exemple, l'usine de laminage de l'Alcan, à Kingston, ne serait pas à Kingston, mais à Kitimat, ou ailleurs. Mais il n'en est pas ainsi, et il y a de bonnes raisons.

Le deuxième point que j'ai signalé est le suivant:

- (2) La fabrication n'est pas l'élément clé pour tout, seulement pour certaines choses, et il n'y a pas d'ensemble unique de proportions optimums, pour le développement, des industries primaires, secondaires et tertiaires;

Pourrions-nous un jour oublier la phrase «Bucherons et porteurs d'eau?» J'ai dit à mon fils, ingénieur, «Aimerais-tu mieux faire quelque chose d'excitant dans l'industrie pétrolière en t'occupant d'une matière première, ou faire des choses ennuyantes, dans une industrie de fabrication sur son déclin?» Je crois que cela s'applique à beaucoup d'autres choses.

Le troisième point est:

- (3) Les économies d'échelle . . .

C'est à dire, les avantages de la grosseur . . .

. . . au Canada, sont plus souvent supposées que mesurées, est il n'est jamais sage de supposer sans arrêt, en disant qu'une région est nécessairement trop petite ou trop isolée pour maintenir une activité économique donnée ou une partie de cette activité;

Nous sommes enclins à penser que seuls les Américains sont assez importants pour faire cela et d'autres choses. Ne faites pas de suppositions; vérifiez si c'est vrai. Cela peut être vrai, mais nous vérifions très rarement l'exactitude de ces suppositions. Nous prenons toujours pour acquis que nous ne sommes pas assez gros ou important pour le faire.

Le quatrième point signale:

- (4) Une industrie technique plus perfectionnée n'est pas nécessairement meilleure qu'une industrie technique

[Text]

outside world is planning to enter and compete with you in the particular branch of higher technology industry that you have in mind.

Computer main frames are an example of that.

The Chairman: Would you like to enlarge on that fourth point because there has been a lot of evidence to the effect that the way out of the dilemma is higher technology industry.

Professor McQueen: Mr. Chairman, honourable senators, we always under-estimate the extent to which we have always used technology effectively in this country. Remember that in economic life it is not being first that counts; it is making the successful economic application. A famous American industrialist once said, "Pioneering don't pay." In other words, let somebody else do the pioneering, then we will figure out how to make it a marketable product for the mass market. It is widely thought that a very famous computing company has followed this principle, on the whole, with very great success on its bottom line.

Further than that, we under-estimate the extent to which we have made use of technology in this country. The birch-bark canoe, enlarged to take bales of fur, was a tremendous technological breakthrough in its day. It opened up the continent. We forget the first invention, if you will, on an experimental farm of wheat that would ripen early enough to be a viable crop in the prairie provinces. That, and a whole host of other things that have followed in agricultural technology, have been vital to this country. They are not very exciting, and they do not make you think of Star Wars, but they are things that count economically.

I do want to emphasize agriculture here because I think that, on any reading of demographic population tendencies in the world in the future, agriculture in this country is not a semi-sick industry of the past; it is one of the great industries of the future.

Provided you think of technology in broader than Star Wars terms, but in terms of every application of new ideas to productive process that can make that productive process more profitable, then I think we may be seeing in this country a great comeback in agriculture as one of our key industries in a world that is short of food.

Technology is, and always has been, absolutely vital. Until certain strains of wheat were invented, certain crops on the prairie provinces were impossible to grow; now it is possible. Further technology was necessary to be able to achieve reliable grain growing in the Peace River district.

I think it is a matter of making your choices, and not trying to get into an industry, necessarily, that half the world is trying to pile into. I believe that somewhere in your evidence there is a comment to the effect about how wise we were to specialize in only certain kinds of aircraft in which we had an edge rather than to cover the whole waterfront.

[Traduction]

moins perfectionnée, particulièrement si l'autre moitié du monde projette de participer au secteur particulier de l'industrie technique plus spécialisée auquel vous songez.

Le secteur des ordinateurs en est un exemple.

Le président: Aimerez-vous en dire plus long sur ce quatrième point, parce que les preuves portent à croire que le gros du problème est une plus grande technologie dans l'industrie.

M. McQueen: Monsieur le président, honorables sénateurs, nous sous-estimons toujours la mesure dans laquelle nous avons toujours utilisé efficacement la technologie dans ce pays. Rappelez-vous que, dans la vie économique, ce n'est pas être le premier qui est important; c'est d'avoir une application économique rentable. Un célèbre industriel américain a dit un jour, «Être le pionnier ne paie pas». En d'autres mots, laissons quelqu'un d'autre être le pionnier, et puis nous comprendrons comment faire de ce produit commercialisable pour le marché de masse. On pense en général qu'une société informatique très connue a suivi ce principe, dans l'ensemble, avec un très grand succès.

De plus, nous sous-estimons la mesure dans laquelle nous avons toujours utilisé la technique dans ce pays. Le canot d'écorce de bouleau, élargi pour pouvoir transporter des balles de fourrures, fut une découverte technique remarquable à l'époque. Il nous a ouvert le continent. Nous oublions la première invention, si vous voulez, sur une ferme expérimentale, de blé qui mûrit assez tôt pour être une récolte rentable dans les Prairies. Cela, et un bon nombre d'autres choses qui ont suivi dans le secteur de la technique agricole, ont été d'une importance capitale pour ce pays. Elles ne sont pas très excitantes, elles ne font pas penser à Star Wars, mais ce sont des choses qui sont très importantes du point de vue économique.

J'aimerais mettre l'accent sur l'agriculture ici, parce que je crois que, quand on consulte les tendances de la population démographique mondiale, l'agriculture dans ce pays n'est pas une industrie à moitié malade de jadis, c'est une des plus grandes industries de l'avenir.

A condition que vous pensiez à la technologie dans des termes plus généraux que ceux de Star Wars, mais de toute application des nouvelles idées à un procédé productif qui peut rendre ces découvertes plus rentables, je crois que nous pourrions voir dans ce pays le grand retour de l'agriculture comme industrie clé dans un monde où il y a pénurie de nourriture.

La technologie a, et a toujours eu, une importance absolument capitale. Jusqu'à l'invention de certaines variétés de blé, certaines récoltes des Prairies ne pouvaient croître; maintenant c'est possible. Une plus grande technologie était nécessaire afin de permettre une croissance fiable du grain dans le district de Peace River.

Je crois qu'il s'agit de faire votre choix, et ne pas essayer de participer à une industrie à laquelle tout le monde veut participer. Je crois que, dans les témoignages que vous avez reçus, il y a eu un commentaire disant à quel point nous étions sages de nous spécialiser dans certains types d'avion où nous possédions un avantage, plutôt que d'essayer de couvrir tout le secteur.

[Text]

It is a question of specialization; it is a question of comparative advantage; and it is a question, also, of not being too hepped up on playing, as little boys do, with the latest mechanical toy. You must see technology in far broader terms.

Finally, and I guess this could turn out to be the most controversial part of my remarks—although I hope it will not dominate the discussion because I think it is not the only thing worth discussing this morning—is the connection between regional development and macro-economic policies—the so-called “big levers” of economic policy.

Primarily I say that we can talk all we like, and think all we like about regional development, but astride our road to the future is a big jack-knifed tractor-trailer rig which is called “stagflation.” This is the kind of situation we have seen develop, not just in Canada, but all through the industrialized world in the 1970s. That has to be gotten out of the way.

The Governor of the Bank of Canada says that inflation is front and centre in our preoccupations. He is quite right; it is front and centre in mine and, I think, in those of most members of the economic profession at this time. There is much more willingness to accept that this is a central problem that has to be greatly lessened somehow. The only argument remaining, pretty well, is about means, not about ends.

Ten years ago, this committee produced the *Report on Employment, Growth and Price Stability* and, while doing so, was concerned about inflation. At that time, we had, what looked to me and to many others—mostly economics professionals—a fairly classic form of inflationary development.

The United States, the major reserve currency country—and I am talking about the beginning of the 1970s—had gotten itself into a war—whether it should have done so is hardly worth discussing in the context of this discussion—which it did not make appropriate arrangements to pay for. This happened partly because the administration at the time was most reluctant to let the American people know, even the Council of Economic Advisers, for that matter, how much of a war America had gotten itself into. You had virtually a classic inflation resulting from that, and because the United States was a big and important country and a reserve currency country, that inflation was spreading throughout the world. That was one of the problems we were attempting to address in this document here. We are very sanguine that relatively orthodox methods of approaching this problem would prove successful, given a little time. Like so many others, we were wrong.

Around that time there was a voice crying in the wilderness which I should like to recall at this time. It was the voice of the late Professor John Young, former chairman of the Prices and Incomes Commission. When I could make him stop talking long enough, I had many arguments with him about what he was doing, about the ways he was doing it and trying to tell him there are ways you can be more persuasive with the unions

[Traduction]

C'est une question de spécialisation; c'est une question d'avantage comparatif; et c'est une question, également, de ne pas vouloir, comme des petits garçons, jouer avec le jouet mécanique le plus récent. Vous devez voir la technologie dans un sens beaucoup plus large.

Finalement, je crois que cela pourrait être celle de mes remarques qui donne lieu à la plus grande controverse, bien que j'espère que cela ne dominera pas la discussion, parce que je crois que ce n'est pas la seule chose qui mérite d'être discutée ce matin—il s'agit du rapport entre le développement régional et les politiques macro-économiques—les «gros leviers» de la politique économique.

Tout d'abord, je dis que nous pouvons dire et penser ce que nous voulons du développement régional, il y a, sur notre chemin vers l'avenir, un gros camion avec remorque qu'on appelle «la stagflation.» C'est le type de situation que nous avons vu se produire, non seulement au Canada, mais dans tout le monde industrialisé au cours des années 1970. On doit s'en débarrasser.

Le gouverneur de la Banque du Canada dit que l'inflation est notre principale préoccupation. Il a bien raison; c'est la principale de mes préoccupations et, je crois, également celle de la majorité des membres du secteur économique aujourd'hui. On est beaucoup plus prêt à reconnaître que c'est un problème central qui doit vraiment être diminué d'une façon ou d'une autre. Le seul argument qui demeure porte surtout sur les moyens à utiliser plutôt que sur les objectifs visés.

Il y a dix ans, ce Comité a préparé le Rapport sur l'emploi, la croissance et la stabilité des prix et, à ce moment-là, s'inquiétait de l'inflation. A cette époque, nous avions ce qui me semblait, ainsi qu'à plusieurs autres, la plupart des professionnels du secteur de l'économie, une forme plutôt classique de développement inflationniste.

Les États-Unis, le principal pays à monnaie de réserve—et je parle du début des années 1970, était entré dans une guerre—et il ne s'agit vraiment pas dans le contexte de cette discussion de savoir s'il avait raison ou non—dont le paiement n'avait pas été assuré. Cela s'est produit, en partie, en raison du gouvernement de l'époque qui hésitait à révéler au peuple américain, même le Comité des conseillers économiques, la portée de la guerre à laquelle le pays participait. Il en résultait virtuellement une inflation classique, et, parce que les États-Unis étaient un gros et important pays qui avait une monnaie de réserve, cette inflation s'étendait dans le monde entier. C'est un des problèmes que nous essayons d'étudier dans le présent document. Nous étions persuadés que des méthodes orthodoxes d'aborder ces problèmes auraient un certain succès, si on leur laissait le temps d'agir. Comme bien d'autres, nous avons tort.

A cette époque, il y avait une voix qui criait, une voix dont on devrait se rappeler. C'était la voix du professeur John Young, aujourd'hui décédé, et ancien président de la Commission d'enquête sur les prix et les revenus. Lorsque j'ai pu l'interrompre pendant assez longtemps, j'ai souvent discuté avec lui de ce qu'il faisait, des moyens qu'il utilisait, et j'essayais de lui dire qu'il y avait moyen d'être plus persuasif

[Text]

and so on. He did not have much support from the academic economics community at that time with his efforts to get an incomes policy going in Canada, and I doubt that he had that much support from the senior public service in Ottawa. I do remember one thing he said to me at that time, which was: "Dave, what I'm really worried about here is unemployment. If we can't wind down this inflation a bit better, we'll be back into a position where the only way we can fight it is with mass unemployment, and that's what I'm really worried about and that's what I'm trying to convince the unions of." At that time I guess my response was: "Jack, for God's sake, you're looking at a 3 to 4 per cent inflation here. If you'll just give the conventional medicine a little more time, it will run down by itself, and meanwhile you are creating a great deal of hassles, antagonism, screaming and shouting and diverting people from the main issues."

Now, as I look back from a year in which inflation is a great deal worse than it was then, and in which we see unemployment at 10 per cent in Great Britain and rising, I begin to see that Jack was a lot more prophetic than I thought, and that he really did have the root of the matter. Our approach to inflation, sooner or later, was going to have to be broadened. I have come round very, very painfully and slowly because it is against a lot of my earlier learning, my long years in the Central Bank, and I know not what, to see that we do have to do some additional things about the kind of inflation we have. I look at the world through the 1970s. I look at the very honest and sincere efforts that have been made to combat inflation. My assessment of their success, looking right through the gamut of the industrial countries of the world, would probably be about the same as yours; they were not very successful.

I also look at how the problem itself has changed. I do not think there is any getting around the fact that this gigantic move in world oil prices has enormously exacerbated the problem. You can build economic models where such relative price movements do not exacerbate the problem but in the kind of world that we have, they do. They produce stagflation which is already here to some extent. They help to embed inflationary expectations and, as a result, you have an unprecedented kind of inflationary problem with which to deal. All decent and sincere policy operatives, such as the Governor of the Bank of Canada, do what they can with the tools which they have to combat this situation.

The most important words in the Bank of Canada Act are "so far as may be possible within the scope of monetary action." The more I see of this expectation-loaded kind of inflation that we now have, loaded with oil price shocks and other problems of that kind, the more I think we have to go outside the scope of monetary action. Please be very certain on this: I think it would be most unwise for the Governor of the Bank of Canada to lay off at this point. We have an expectational problem. We must, no matter what else we do in terms of altering the mix of our policies, not give the slightest quiver of a hint that we are relaxing our efforts against inflation, but

[Traduction]

avec les syndicats et ainsi de suite. Il n'avait pas eu alors beaucoup d'appui de la collectivité et des universitaires du secteur économique pour ses efforts visant à instaurer une politique des revenus au Canada, et je doute fort qu'il ait eu l'appui des cadres à Ottawa. Je me souviens d'une chose qu'il m'a dite: «Dave, je m'inquiète vraiment du chômage. Si nous ne pouvons faire baisser cette inflation, nous nous retrouverons dans une position où la seule façon de la combattre sera un chômage de masse, et c'est vraiment ce qui m'inquiète et c'est ce dont j'essaie de convaincre les syndicats.» Je suppose que ma réponse était alors: «Bon sens, Jack, il n'y a que trois à quatre pourcent d'inflation. Si vous laissez à la solution classique le temps d'agir un peu plus de temps, la situation se rétablira d'elle-même, entretemps, vous provoquez beaucoup de problèmes, d'antagonismes, de protestations et vous éloignez les gens des questions principales.»

Si l'on tient compte du fait que l'inflation est beaucoup plus élevée aujourd'hui qu'elle ne l'était à cette époque, et que le taux de chômage en Grande-Bretagne est de 10 p. 100, et augmente toujours, je commence à voir que Jack était beaucoup plus prophète que je ne le croyais, et qu'il savait vraiment de quoi il parlait. Nous devons, tôt ou tard élargir notre façon d'aborder l'inflation. J'y ai mis beaucoup de temps et il m'a été très difficile de me rendre compte qu'il faut prendre d'autres mesures au sujet du genre d'inflation à laquelle nous nous heurtons, et ce, en raison d'un grand nombre de choses que j'ai apprises par le passé, de mes longues années à la Banque centrale, et je ne sais quoi encore. Je pense au monde des années 1970. Je vois tous les efforts honnêtes et sincères qui ont été déployés pour combattre l'inflation. Mon évaluation du succès que l'ensemble des pays industriels du monde ont remporté par ces efforts serait probablement à peu près la même que la vôtre; il n'a pas été très grand.

Je vois également comment le problème comme tel a changé. Il est impossible, à mon avis, d'oublier que l'importante augmentation des prix mondiaux du pétrole a grandement aggravé le problème. Il est possible de concevoir des modèles économiques, lorsque de tels mouvements de prix relatifs n'aggravent pas le problème, mais ils le font dans notre monde actuel. Ils amènent la stagflation qui existe déjà dans une certaine mesure. Ils contribuent à créer des attentes inflationnistes et nous devons, de ce fait, faire face à un problème d'inflation sans précédent. Tous les administrateurs de politiques décentes et sincères, tels que le gouverneur de la Banque du Canada, font ce qu'ils peuvent, avec les moyens dont ils disposent, pour combattre cette situation.

Les mots les plus importants de la Loi sur la Banque du Canada sont «autant que possible dans le cadre de l'action monétaire». Plus je vois ce genre d'inflation plein d'attentes que nous avons maintenant, chargé d'augmentations surprises des prix du pétrole et d'autres problèmes de ce genre, plus je crois que nous devons nous éloigner du cadre de l'action monétaire. Je tiens à vous assurer d'une chose: il ne serait pas sage du tout que le gouverneur de la Banque du Canada abandonne maintenant. Notre problème, c'est que nous nous attendons à l'inflation. Peu importe les modifications que nous apporterons à la composition de nos politiques, nous ne devons

[Text]

I do think we need to broaden the mix of our policy instruments. To me, that means that we have to go to either controls or a tax base substitute for controls.

Senator Benidickson: Would you outline the kind of controls you are thinking of?

Professor McQueen: Yes, I would be happy to, senator. There are some very important dos and don'ts about how to use these things so that you actually get some benefit from them. I feel a little less lonely out here on this particular limb since Professor Richard Lipsey, one of our most internationally known economists in Canada, was reported as saying in the *Toronto Star* dated May 16, 1981:

Reluctantly, I've recently come around to the conviction that part of any new economic package should indeed contain something like wage and price controls or a tax-based incomes policy (TIP) that would discourage companies from giving bigger wage hikes than productivity allows.

Very definitely he wants it as part of the mixture phased in. He is not advocating any relaxation of other things. He concluded in this interview, if he is correctly quoted:

Above all else we must do more than sit around and do nothing.

He has repeated, according to the *Financial Post*, this message to a stunned group of his professional colleagues at the recent learned society's meeting.

That is what has happened to me too, on this matter. I do not like these things. I think that they are worse than almost anything else except for one thing—a major depression. What I am worried about is what Jack Young was worried about, and that is if we do not improve the efficacy and balance the mixture of what we are using against inflation, that is where we are too likely to end up. Obviously, this would have all sorts of deleterious consequences for regional development.

Mr. Chairman, I have taken more time than you and I agreed I should, but I plead for an extension on some of that time in order to respond to any questions you may have.

The Chairman: I think you had one more point in the paper to the effect that regional development policies are easier to put in place in a buoyant economy than in a restrained economy.

Professor McQueen: Almost anything is easier to put in place in a buoyant economy, such as an extension to an auto dealership, or whatever.

The Chairman: Could we have a motion to have Professor McQueen's paper appended to today's proceedings?

[Traduction]

laisser le moindre indice de doute que nous relâchons nos efforts contre l'inflation, mais je crois que nous devons élargir la composition de nos politiques. Selon moi, cela signifie que nous devons adopter des mesures de contrôle ou une formule d'imposition.

Le sénateur Benidickson: Pourriez-vous expliquer brièvement de quel genre de mesures de contrôle vous parlez?

M. McQueen: Avec plaisir, monsieur le sénateur. Il y a certaines choses très importantes à faire et à éviter, pour tirer réellement avantage de ces mesures. Je me sens un peu moins seul sur ce point, étant donné que le professeur Richard Lipsey, l'un des économistes canadiens les mieux connus à l'échelle internationale, aurait déclaré, selon le *Star* de Toronto du 16 mai 1981:

J'ai récemment, et malgré moi, été convaincu que n'importe quel nouvel ensemble de politiques économiques devrait en fait comprendre quelque chose du genre des contrôles des prix et des salaires ou une politique d'imposition du revenu, (PIR) qui dissuaderait les sociétés d'accorder des augmentations de salaires plus élevées que ne le permet la productivité.

Il veut, de toute évidence, que cette politique entre en ligne de compte. Il ne recommande pas un relâchement des autres politiques. Si la citation est exacte, il a conclu dans cette entrevue:

Nous devons à tout prix faire plus que nous asseoir et nous abstenir.

Selon le *Financial Post*, il a répété ce message devant un groupe étonné de ses collègues, lors de la récente réunion des sociétés savantes.

C'est ce qui m'est arrivé également, à ce sujet. Je n'aime pas ces méthodes. Je crois qu'elles sont pires que tout autre chose, sauf une grande dépression. Je m'inquiète de ce que Jack Young s'inquiétait, c'est-à-dire que, si nous n'améliorons pas l'efficacité et l'équilibre de la composition des mesures que nous utilisons contre l'inflation, c'est tout probablement ce qui va nous arriver. Une dépression aurait manifestement toutes sortes de conséquences fâcheuses pour l'expansion régionale.

Monsieur le président, j'ai pris plus de temps que nous avions convenu, mais je vous demande encore un moment, pour répondre à vos questions.

Le président: Je crois que vous faisiez état dans votre document d'un autre point, portant que les politiques d'expansion régionale sont plus faciles à mettre en œuvre dans le cadre d'une économie soutenue, que dans une économie de restrictions.

M. McQueen: Il est plus facile de mettre en œuvre presque n'importe quoi, lorsque l'économie est soutenue, qu'il s'agisse de la prolongation d'une concession d'automobiles ou de toute autre initiative.

Le président: Quelqu'un veut-il proposer d'annexer le document du professeur McQueen au compte-rendu des délibérations d'aujourd'hui?

[Text]

Senator Benidickson: I made a note to ask you how far up-to-date we are in the printing of the minutes of the meetings.

The Chairman: We are right up to the last hearing. That is, in this last series, up to Supplementaries (B)

Can I have that motion?

Senator Barrow: I so move.

(For text of paper see Appendix, p. 39A:1).

Senator Barrow: Professor McQueen, you have certainly given us quite an overview, as well as a very interesting paper. I noted your conclusion on page 28, and I would just like to read it.

Our present situation regarding national and regional economic development could be summarized as one of having to break through certain problems such as the stagflation syndrome and excessive disagreement about energy. If we could once get through these, we could find ourselves in a much better situation than economic forecasts not really much more than extrapolations into the future of these last few difficult years would lead us to believe.

That sound very simplistic. Would you mind explaining just what you meant by that?

Professor McQueen: Yes, senator. That sentence could have been edited, for a start, but I was in rather a hurry to meet some deadlines that Mr. Cocks had given me at that stage.

I am an old economic forecaster. I guess that was one of my most abrasive brushes with reality. I spent a period crystal ball-gazing for the Governor of the Bank of Canada and his colleagues, many years ago.

In the economic forecasting game, whether you do it with computerized models or not you have a great tendency to take a number of observed trends and project them into the future, mostly because you have not got an awful lot else to go on, or at least, because hard experience has taught you that some of these tendencies are likely to continue for a little while anyway, and so, willy-nilly, you base much of your forecasting on them.

In looking at some of the forecasts for the 1980s, I think a lot of them, essentially, extrapolate into the 1980s the kind of problems we were having worldwide in the late 1970s.

I think the best short suggestion as to why you should be sceptical about that is to go back to 1971 and have a look at some of the forecasts for the 1970s that were being generated at that time.

To indicate why things should be so, take something, for example, that is very, very important in any forecast, and that is your assumed rate of productivity growth. As you know, we

[Traduction]

Le sénateur Benidickson: Je voulais vous demander où en était l'impression du compte-rendu des réunions.

Le président: Ils sont imprimés jusqu'à la dernière audience. C'est-à-dire, dans cette dernière série, jusqu'aux supplémentaires (B).

Quelqu'un présente-t-il la motion?

Le sénateur Barrow: Je la présente.

(Voir le texte à la page 39A:1 de l'Appendice)

Le sénateur Barrow: Professeur McQueen, vous nous avez certainement présenté tout un aperçu général, ainsi qu'un document très intéressant. J'ai remarqué votre conclusion à la page 28, et je ne voudrais que la lire.

On pourrait résumer notre situation actuelle en matière d'expansion économique nationale et régionale, en disant que nous sommes aux prises avec certains problèmes, tels que le syndrome de la stagflation et le désaccord excessif au sujet de l'énergie. Si nous pouvions régler ces problèmes, nous pourrions nous retrouver dans une bien meilleure situation que celle que nous laissent entrevoir les prévisions économiques, qui ne sont, en fait, que des extrapolations formulées au cours des quelques dernières années difficiles.

Cela me semble très simplifié. Pourriez-vous m'expliquer ce que nous entendez par là?

Le professeur McQueen: Oui, monsieur le sénateur. Tout d'abord, cette phrase aurait pu être mieux formulée, mais je me dépêchais, pour respecter les délais que M. Cocks m'avait fixés.

Il y a longtemps que je fais des prévisions économiques. Je crois que cela a été l'un de mes plus durs contacts avec la réalité. Il y a bon nombre d'années, j'ai passé une certaine période à faire office de voyant pour le gouverneur de la Banque du Canada et ses collègues.

Avec le jeu des prévisions économiques, que vous utilisiez des modèles informatiques ou non, vous êtes très portés à prendre un certain nombre de tendances observées et de faire des projections pour l'avenir, surtout parce que vous n'avez pas grand-chose d'autre à utiliser, ou du moins, parce que l'expérience vous a appris que certaines de ces tendances vont probablement continuer pendant un certain temps de toute façon et, que ça vous plaise ou non, vous fondez une bonne partie de vos prévisions sur ces tendances.

Si l'on prend certaines des prévisions pour les années 1980, je pense qu'un grand nombre d'entre elles extrapolent essentiellement pour les années 1980 le genre de problèmes que nous connaissons à l'échelle mondiale vers la fin des années 1970.

Je crois que la meilleure raison de douter est de retourner en 1971 et de voir certaines des prévisions qu'on faisait alors pour les années 1970.

Afin d'indiquer pourquoi les choses devraient se passer ainsi, prenez par exemple un élément qui est très important dans toute prévision, c'est-à-dire le taux présumé de croissance de la

[Text]

have had a period of very low and, in some years, no productivity growth in Canada. This is a very general phenomenon through the western world in recent years, and the assumption that low rates of productivity growth will continue right through the eighties has been built into a great many economic forecasts, both of potential and of actual economic growth. All I would say about that is that in my experience productivity is one of the least predictable economic numbers around, and that time and time again, when an economy has pushed, for any reason, close to its potential, the size of the productivity increase that then happens has amazed everybody. It always happens when you push close to potential, and there are some important reasons behind that.

That could very well happen again; indeed, that is implicit in some of the material you have from the Economic Council of Canada. Some of the reasons for poor economic growth, poor productivity growth, are the gap between its economic potential and its actual. There is an awful lot of history and an awful lot of analysis behind that conclusion.

That is one example, or one reason, why I suggest that you should not put too much weight on some of the economic projections into the 1980s that are around.

Senator Barrow: You seem to divide your paper up into macro-economic policies, energy, and regional development. I would just like to touch on each one of those briefly.

You referred back to the review that this committee carried out in 1971. Certain policies were tried, or prescribed, at that time, and you suggest that some form of controls could get at our present-day problems. At the same time I believe you did not think too much of the work of the Anti-Inflation Board. I wonder if you could comment on what the fundamental flaws were in the operations of the Anti-Inflation Board.

Professor McQueen: The fundamental flaw, I think, was that it was not comprehensive enough. It did have very noticeable effects on wages and salaries of an ordinary kind. You cannot miss this in the figures, and there has been some econometric analysis to show it. The trouble is that it did not deliver to those people who had their incomes restrained a similar development with regard to prices. As a result it has left an extremely bitter legacy. People felt that they got "suckered." Some of us had our incomes restrained, others, obviously, did not, otherwise we would not have had this price phenomenon. That is simplistic, and there is more to the story than that, but that is the way it turned out.

I guess my basic message here is this. Most economists, like myself, who decide that the time has come that we have to use some method of this kind—and I am open as to whether it should be a tax-based incomes policy, or some form of controls—come to the decision with reluctance. You heard the words of Professor Lipsey that I quoted, and my reluctance is just as genuine as his. Once you have made the decision to use controls at all, however, it is very important—and it is all the

[Traduction]

productivité. Comme vous le savez, nous avons eu au Canada, certaines années où la croissance de la productivité était très faible, voire nulle. Au cours des dernières années, ce phénomène était très généralisé dans le monde occidental, et la présomption que les faibles taux de croissance de la productivité persisteraient au cours des années 1980 a été intégrée dans bon nombre de prévisions de croissance économique, possible et réelle. Tout ce que je veux dire à ce sujet, c'est que la productivité est, selon mon expérience, l'une des caractéristiques économiques les moins prévisibles, et que plus d'une fois, lorsqu'une économie a atteint, pour une raison quelconque, un niveau de rendement presque maximal, l'importance de l'augmentation de la productivité qui en découle a étonné tout le monde. Il en est toujours ainsi, lorsqu'on atteint un niveau de rendement presque maximal, et ce, pour un certain nombre de raisons importantes.

Cela pourrait très bien se produire encore; en fait, cela est implicite dans certains des documents produits par le Conseil économique du Canada. L'écart entre le rendement possible et réel de l'économie constitue l'une des raisons de la faible croissance économique et de la faible croissance de la productivité. Beaucoup de faits historiques et un grand nombre d'analyses appuient cette conclusion.

Il s'agit là d'un exemple, ou d'une raison, qui me porte à croire que vous ne devriez pas accorder trop d'importance à certaines prévisions économiques pour les années 1980.

Le sénateur Barrow: Vous semblez diviser votre document en trois domaines: les politiques macro-économiques, l'énergie, et l'expansion régionale. Je voudrais simplement parler brièvement de chacun de ces domaines.

Vous avez parlé de l'examen que ce Comité a effectué en 1971. Certaines politiques ont alors été mises à l'essai, ou prescrites, et vous pensez qu'une certaine forme de contrôle pourrait régler nos problèmes actuels. Par contre, je crois que vous n'étiez pas très emballé du travail de la Commission anti-inflation. Pourriez-vous me dire quelles sont les erreurs fondamentales commises par la Commission anti-inflation.

M. McQueen: Son erreur fondamentale a été, selon moi, de ne pas approfondir assez ses travaux. Ils n'ont eu aucune répercussion importante sur les traitements et les salaires ordinaires. Les chiffres l'indiquent clairement et certaines analyses économétriques l'ont démontré. L'ennui, c'est qu'elle n'accordait pas aux gens dont l'augmentation du revenu était freinée un ralentissement égal de l'augmentation des prix. Il en est subsisté une extrême amertume. Les gens sentaient qu'ils s'étaient faits avoir. Le revenu de certains a été restreint alors qu'il n'en a pas été ainsi pour d'autres; sinon ce phénomène des prix ne se serait pas produit. C'est une version simplifiée, il y a plus que cela; mais c'est ce qui s'est passé.

Voici l'essentiel de mon message. La plupart des économistes, et je suis du nombre, qui décident que le moment est venu d'utiliser une méthode de ce genre—peu importe s'il faut adopter une politique d'imposition des revenus, ou une mesure de contrôle quelconque—hésitent à prendre cette décision. Vous avez entendu les propos du professeur Lipsey que j'ai cités, et mon hésitation est aussi réelle que la sienne. Une fois prise la décision de recourir aux mesures de contrôle, il est

[Text]

more important in the present circumstances—that you set out to use them seriously, with the very definite intention of getting some kind of a visible price effect, so that the public, after the controls, or TIP, period is over, feels that it has received a return on its restraint, and feels—and this is the most important thing of all—that inflation is not, after all, forever.

It used to be said that what this country needs is a good five-cent cigar. Well, you can hardly buy cigarette paper for that now, I guess, but what this country needs more than anything else right now is a drop in the inflation rate into the middle, single-digit range of 5 to 6 per cent, maintained for 18 months at least. The effect of that on confidence and everything else would be enormous. I do not underestimate the difficulties, of course. If, on the other hand, what the government has in mind is a half-hearted resort to this sort of thing, on the basis of, "Well, the people feel we are not doing enough; let us at least give an appearance of doing something," and comes up with a more or less half-hearted stab at it, it would be better to do nothing, because what you may come out with at the end is a deepened public impression that there is nothing anybody can do, that inflation is forever, and so your problem of inflationary expectations—and that is the heart of the problem right now—would be worsened.

As I say, once you make the decision to go for these things you have to decide to go pretty whole hog and to build a lot of equity in them, so that virtually everybody gets in, since it is something that everybody benefits from. It is not a nice remedy, but do you think the other remedies are nice?

Senator Barrow: What makes you believe that a tax-based incomes system would be any more effective than over-all controls?

Professor McQueen: I am not sure, senator, that it would be. I know there are people in the Finance Department who have been working on this, and are very highly impressed with the difficulties that are involved. At the time the red book was being written, it was my personal impression that perhaps the tax-based alternative might, in the first instance, save some bureaucracy since it would be building on a system already in place—that is, the revenue gathering tax system of the country, and, in the second instance, it might be a vehicle for getting at some of the remunerations that escaped the net of the Anti-inflation Board, and thus would give a greater impression in reality of overall fairness in the application of the thing.

At one place in this paper I make the point that the ideal solution to the expectational component of Canada's inflation problem would be for all Canadians to form a price and cost lowering cartel, and we all know a bit more about cartels since 1973. We all expect more inflation, therefore, we take all sorts of actions that tend to make that prophecy self-fulfilling. This helps to bring the evil upon ourselves. People would have to agree to certain conditions, and as a result of that agreement, they would get a certain price effect.

If Canadians could reach a sufficient degree of agreement and asked for less in nominal terms, prices would fall and we

[Traduction]

toutefois très important—et il est encore plus important dans les circonstances actuelles—de vous engager à les utiliser de façon sérieuse, avec l'intention définie d'obtenir un effet visible sur les prix, afin que le public, après la période de contrôle ou d'imposition des revenus, sente que les restrictions lui ont apporté quelque chose et sente que—et c'est le facteur le plus important—l'inflation n'existera pas toujours, après tout.

L'on disait autrefois: tout ce dont nous avons besoin dans ce pays, c'est un bon cigare à cinq cents. Eh bien, on peut à peine acheter du papier à cigarette à ce prix-là aujourd'hui, mais ce dont nous avons besoin plus que toute autre chose dans ce pays, pour le moment, c'est que le taux d'inflation baisse à environ 5 ou 6 p. 100, pendant au moins 18 mois. Les répercussions, sur la confiance et tout le reste, seraient énormes. Évidemment, je ne sous-estime pas les difficultés. Par contre, si le gouvernement pense à utiliser des mesures dont il est plus ou moins convaincu, se disant: «Les gens pensent que nous n'en faisons pas assez, laissons-les au moins penser que nous faisons quelque chose», et adopte des mesures plus ou moins sérieuses, il serait préférable qu'il ne fasse rien, parce que la population pourrait être encore plus convaincue que personne ne peut faire quoi que ce soit, que l'inflation et les attentes inflationnistes—qui sont le cœur du problème pour le moment—existeront toujours ou s'aggraveront.

Comme je l'ai dit, une fois que vous avez décidé d'adopter ces mesures, vous devez les appliquer entièrement et également, afin que, pratiquement, tous y contribuent, étant donné que tous en bénéficient. Il ne s'agit pas d'un remède agréable, mais pensez-vous que les autres remèdes sont agréables?

Le sénateur Barrow: Qu'est-ce qui vous fait croire qu'un système d'imposition des revenus serait plus efficace que des mesures de contrôle général?

M. McQueen: Je ne suis pas certain, sénateur, s'il serait plus efficace. Je sais que des gens du ministère des Finances ont travaillé en ce sens, et sont très impressionnés par les difficultés en cause. Au moment de la rédaction du livre rouge, j'avais l'impression que la formule d'imposition pourrait, premièrement, nous éviter une certaine bureaucratie, parce qu'elle se fonderait sur un système déjà en place—c'est-à-dire, le système de perception d'impôts du pays, et, deuxièmement, qu'elle pourrait servir à récupérer une partie de l'argent qui a échappé au filet de la Commission anti-inflation, donnant ainsi une plus grande impression de justice générale dans son application.

A un certain endroit dans mon document, j'indique que la solution idéale du problème des attentes inflationnistes serait que tous les Canadiens fondent un cartel de réduction des prix et des coûts, et nous en connaissons tous un peu plus au sujet des cartels depuis 1973. Nous nous attendons tous à l'inflation, et nous prenons par conséquent toutes sortes de mesures qui tendent à concrétiser la prophétie. Cette attitude contribue à nous attirer le malheur. Les gens devraient accepter certaines conditions, et cette entente leur accorderait certains avantages au niveau des prix.

Si les Canadiens pouvaient s'entendre et exigeaient moins du point de vue monétaire, les prix baisseraient et le taux d'infla-

[Text]

would have less of an inflationary monkey on our banks. Of course, that is conceived in those terms as an impossible political assignment in this country. Something like it appears to be almost possible in Japan Incorporated, but not in Canada. So, we have to look to other means to achieve this result.

Senator Barrow: Moving on to the area of energy, you seem to believe that the National Energy Program is faulty in not advocating sufficiently the need to conserve energy. You gave us an example of that. How does Canada compare to other countries in connection with the conservation of energy?

Professor McQueen: I have to give you an intuitive response, but I think the answer up to this point is that we are not doing well. My intuitive response is based on a personal experience. I have just completed building, at current mortgage rates I might say, an energy-efficient house. I am impressed with the results so far. I now realize that the technology of this is simple: windows go on the south side; you use six inches of insulation rather than four inches; you use a certain kind of building board and orient the house correctly. It makes me furious to see a housing developer in Oshawa put up houses which I know are going to be found to be inefficient by their owners when heating oil prices rise, as they most surely will, two or three years down the road.

I have the impression that a number of large builders in the United States and other places have moved towards developing energy efficient homes more quickly than have Canadians. For example, there are very impressive buildings going up in and around Minneapolis.

The Chairman: Is that not the effect of the price level, though?

Professor McQueen: I was going to get to that, Mr. Chairman. The fact that they have moved faster to the world price level has elicited this kind of thing.

One cannot simply build an energy efficient house, it must be an energy efficient house that will sell on the mass market. Saskatoon has good examples of these kinds of homes. Air exchanges are very important in housing construction. Houses must be able to ventilate without losing a lot of the insulating effect. It consists of simple things such as this, and we are not doing it. That is a way in which we are behind.

This also, by the way, illustrates my point that there is some economic stimulus in this thing. From doing these extra things on my home, I realized that it costs more money. In other words, I invested more in the house, but I invested because there is a payoff. The payoff is not more income in the future, but less expense in the future. There is not enough of that in Ontario. There is not enough realization of what Ontario ought to be as a world leader in this kind of thing. That is where a lot of our economic future could lie if we could grab a hold of it.

Senator Barrow: Do you believe that an increase in the price of gasoline would cause conservation?

[Traduction]

tion serait moins élevé. Évidemment, cette formule est politiquement impossible au Canada. Une telle formule semble presque possible chez Japan Incorporated, mais pas au Canada. Nous devons alors étudier d'autres moyens pour atteindre ce but.

Le sénateur Barrow: Pour ce qui est de l'énergie, vous semblez croire que le programme national de l'énergie est fautif, parce qu'il n'insiste pas suffisamment sur la nécessité de conserver l'énergie. Vous nous en avez donné un exemple. Comment le Canada se compare-t-il aux autres pays, pour la conservation de l'énergie?

M. McQueen: Je dois me fier à mon intuition, mais je crois qu'il faut répondre que, jusqu'ici, nous réussissons mal. J'appuie ma réponse sur mon expérience personnelle. Je viens juste de terminer, aux taux d'hypothèque actuels, la construction d'une maison à rendement énergétique efficace. Je suis impressionné des résultats obtenus jusqu'ici. Je constate que la technologie est simple: les fenêtres vont du côté sud; on utilise six pouces d'isolant plutôt que quatre; on se sert d'une certaine sorte de panneau mural et on oriente correctement la maison. Je suis irrité de voir, à Oshawa, construire des maisons que les propriétaires trouveront inefficaces, lorsque les prix du mazout augmenteront, parce qu'ils augmenteront certainement, dans deux ou trois ans.

J'ai l'impression qu'un certain nombre de grands constructeurs, américains et autres, ont mis au point des maisons à rendement énergétique efficace, plus rapidement que les Canadiens. Par exemple, l'on construit actuellement des immeubles très impressionnants à Minneapolis et les environs.

Le président: N'est-ce pas à cause des prix?

M. McQueen: J'allais en parler, monsieur le président. Le fait qu'ils ont atteint plus rapidement les niveaux de prix mondiaux les ont incités à agir ainsi.

Il ne suffit pas de construire une maison à rendement énergétique efficace, elle doit aussi se vendre sur le marché général. On retrouve de bons exemples de ces maisons à Saskatoon. Les échangeurs de chaleur sont très importants dans la construction d'une maison. La ventilation doit se faire, sans que l'isolation en souffre. C'est aussi simple que cela, mais nous ne le faisons pas. Voilà l'une des raisons de notre retard.

Cela illustre également pourquoi, à mon avis, il y a des stimulants économiques. En effectuant ces travaux supplémentaires sur ma maison, je me rends compte que ça coûte plus cher. En d'autres mots, j'ai investi davantage dans ma maison, mais j'ai investi parce que je vais en bénéficier. Mon revenu ne sera pas plus élevé à l'avenir, mais j'aurai moins de frais. Cette attitude n'est pas assez répandue en Ontario. L'on ne se rend pas assez compte que l'Ontario devrait être un leader mondial dans ce domaine. Cela pourrait représenter une bonne partie de notre avenir économique, si nous en profitons.

Le sénateur Barrow: Croyez-vous qu'une augmentation du prix de l'essence donnerait lieu à la conservation?

[Text]

Professor McQueen: Yes. It used to be said by Mr. Frederick Gardiner, former mayor of Toronto—known in some circles as “Big Daddy”, a man whom I greatly admire for his leadership in what turned out to be a tremendous and productive move in municipal reorganization—that you will never lever the North American motorist out of his car. The trouble with statements like that is that they are based on past experience, and past experience involves really falling gasoline prices for most of the post-war period. We have no past historical period when gasoline prices did what they have done recently, and even more what they are going to do, on which to measure what becomes the price elasticity of demand for gasoline. So, we just do not know where we are at the present juncture. Another thing that confuses the issue is that all of these things take time and investment.

I am driving a gas guzzler right now. It used to be known as a compact car, but now it is probably the biggest car on the lot. However, I have to keep driving it because I have to meet mortgage payments—and perhaps I should not put that on the record—but at some stage it will heave its final gasp and at that stage I will buy a much more energy efficient car.

Of course, one must learn little tricks, such as not making one trip for one purpose. One should not take the car to dump the garbage when five tasks can be done at the same time. The number of trips taken should be cut down. These things have to happen.

Another aspect of this is the journey to work. Again I come back to Ontario examples. I hope it is understood that I do not think that the world is Ontario, I am just using an example which is closer to home. While Ontario is further ahead than other places—although I see that Calgary and Edmonton are gaining on us in the provision of mass transit and so forth—there has to be a lot more of this in the future.

If the journey to work is made more attractive on an energy efficient mode, it will lift some of the burden off those Ontario payments for oil and gas to the producing areas of the world. It lessens the problem and makes it more bearable. If the problem is more bearable, it will not be such a great political problem in Canada either.

So, those are some of the ways we have to go. We have to look at more energy efficient cars, more alternatives to using the car, more relationship between where people work and live, re-examination of the extent to which we move people and goods unnecessarily when we can just send a message on a computer. These things take time, but they are part of the way out and they present great opportunities, so it seems to me.

Senator Barrow: In terms of regional development, are there any interesting programs that could be more attuned to the energy problems?

Professor McQueen: You mean to the actual problems in the regional development area? As you know, senator, I do not

[Traduction]

M. McQueen: Oui. M. Frederick Gardiner, ancien maire de Toronto, connu par certains sous le nom de «Big Daddy», que j'admire beaucoup pour ses qualités de leadership, à l'occasion de son énorme travail productif de réorganisation municipale, disait autrefois qu'on ne sortira jamais l'automobiliste nord-américain de sa voiture. L'inconvénient de ce genre de déclaration, c'est qu'elles se fondent sur l'expérience passée, et l'expérience passée nous laissait espérer une chute des prix de l'essence pour la majeure partie de la période de l'après-guerre. Les prix de l'essence n'ont encore jamais fait, par le passé, ce qu'ils ont fait récemment et encore moins ce qu'ils vont faire, pour que nous puissions mesurer l'élasticité des prix pour la demande d'essence. Alors, nous ne savons tout simplement pas où nous en sommes actuellement. Un autre point qui prête à confusion, c'est que toutes ces choses exigent du temps et de l'argent.

La voiture que je conduis maintenant consomme énormément d'essence. C'était autrefois une voiture compacte mais maintenant, c'est probablement la plus grosse voiture sur la route. Je dois toutefois la garder, parce que je dois faire mes paiements d'hypothèque et, je ne devrais peut-être pas inscrire cela sur le compte-rendu, elle agonisera un jour et j'en achèterai alors une qui consomme moins.

Bien sûr, il faut apprendre les petits trucs, comme ne pas faire un déplacement dans un seul but. Il ne faut pas utiliser l'automobile à une seule fin lorsque cinq tâches peuvent être faites en même temps. Le nombre de déplacements devrait être réduit. Il faut penser à tout cela.

Le déplacement vers le lieu de travail est un autre aspect de cette question. Je reviens à des exemples en Ontario. J'espère qu'on comprend bien que je ne pense pas que le monde se résume à l'Ontario, je ne fais qu'utiliser un exemple qui est plus près de moi. Bien que l'Ontario soit plus avancé que d'autres régions, même si je vois que Calgary et Edmonton gagnent du terrain en ce qui a trait au transport en commun etc., il y a encore beaucoup de progrès à faire dans ce domaine.

Si le déplacement vers le lieu de travail est rendu plus attrayant avec un mode de transport à faible consommation d'énergie, il déchargera l'Ontario du fardeau de ses paiements de pétrole et de gaz aux régions productrices du monde. Le problème en est réduit et rendu plus tolérable. Si le problème est plus tolérable, il ne sera pas un si grand problème politique pour le Canada non plus.

Par conséquent, ce sont des voies que nous devons prendre. Nous devons concevoir des automobiles plus économiques du point de vue énergétique, prévoir d'autres moyens de transport que l'automobile, réexaminer la façon dont nous déplaçons les personnes et les biens inutilement alors que nous pouvons simplement envoyer un message par ordinateur. Ces choses prennent du temps, mais elles font partie de la solution et elles présentent de grandes possibilités, à mon sens.

Le sénateur Barrow: Pour ce qui est de l'expansion régionale, y a-t-il d'intéressants programmes qui pourraient être axés davantage sur les problèmes énergétiques?

M. McQueen: Vous voulez dire les problèmes réels dans le domaine de l'expansion régionale? Comme vous le savez,

[Text]

have a specific command of the very large gamut of our regional development policies, but it would seem to me to be obvious, as it does to others who have looked at these things, that energy does change their whole approach to regional development. If you discover a Hibernia, then, of course, there is a whole new dimension of optimal regional development policy. This is what is happening in the Newfoundland area, for example.

In the net consuming provinces, such as Prince Edward Island, if you are looking at some of the initiatives that could provide a more durable base for prosperity in that province, then modes of conserving energy are going to be more to the forefront of your mind. In that province, which is particularly hard hit by the energy crisis, for obvious reasons, some of the most interesting governmental initiatives have been going forward to cope with this problem. Some, of course, are adapted to a more rural environment such as far better woodlot management and a tremendous growth in the use of wood heat. The depth of the problem has called forth a more interesting response.

I believe that, throughout the whole regional development situation, the attitude of "Let's find more renewable energies," and "Let's conserve non-renewable energies," are going to run like a red thread through almost everything you do.

I am sorry that my answer could not be more specific, but I think, in general, that is what is going to happen.

Senator Barrow: Your approach to the regional question appears to be that policies should be dedicated less towards reducing disparities than towards assisting regional development. Would you mind just explaining that a little further?

Professor McQueen: So much economic policy advice is that it should be all of one thing or all of the other. When Robert Solo of the Massachusetts Institute of Technology listens to Professor Milton Friedman talking, he starts thinking like Kenneth Galbraith; but when Kenneth Galbraith talks, he starts thinking like Milton Friedman after a while. Both, I believe, are very strong advocates of all the one thing or all of the other.

I do not want to seem to be saying that here. It seems to me that one of the reasons I brought in this whole question of Saskatchewan and ARAP, in the presence of Senator Roblin, particularly, is that I quite recognize that some of the massive re-structuring of the Saskatchewan economy also happened in Manitoba and Alberta, in different ways. To me that seems to be one of the most outstanding examples from the past of an adaptive policy response.

I agree with Professor Tom Courchene that you must not try to resist change; you must be very much on your guard against any kind of policy which tends to hold back the pace of change. Where I differ is that I think governments, in one of their better efforts in the Canadian economy, were very active in bringing some of these changes about, partly because the government infrastructure of schools, roads and other institutions had to be changed in order to bring about this revolution in the prairie economy.

[Traduction]

sénateur, je n'ai pas le commandement précis de la vaste gamme de politiques d'expansion régionale, mais il me semble évident, tout comme aux autres qui ont examiné ces questions, que l'énergie change toute l'approche à l'expansion régionale. Si vous découvrez un gisement comme celui de Hibernia, alors bien sûr, il y a toute une nouvelle dimension de politiques optimales d'expansion régionale. C'est ce qui se produit dans la région de Terre-Neuve, par exemple.

Dans les provinces consommatrices, comme l'Île-du-Prince-Édouard, si vous examinez quelques-unes des initiatives qui pourraient fournir une base plus durable de prospérité dans cette province, alors vous vous arrêterez davantage au mode d'économie de l'énergie. Dans cette province, qui est particulièrement touchée par la crise de l'énergie, pour des raisons évidentes, certaines des plus intéressantes initiatives gouvernementales ont été mises de l'avant pour régler ce problème. Certaines, bien sûr, sont adaptées au milieu plus rural comme une gestion bien améliorée des terres boisées et une augmentation considérable de l'utilisation du bois de chauffage. La profondeur du problème a commandé une réponse plus intéressante.

Je crois que dans toute cette situation d'expansion régionale, l'attitude voulant qu'on cherche à trouver plus d'énergie renouvelable et qu'on économise l'énergie non renouvelable va agir comme un voyant dans presque tout ce que vous faites.

Je suis désolé de ne pas vous répondre de façon plus précise, mais je pense en général que c'est ce qui va se produire.

Le sénateur Barrow: Il semble que dans toute cette question régionale vous pensiez que les politiques devraient viser moins la réduction des disparités que l'aide à l'expansion régionale. Auriez-vous l'obligeance d'expliquer ce point davantage?

M. McQueen: Ce que la politique économique conseille, c'est que ce devrait être tout l'un ou tout l'autre. Lorsque Robert Solo du Massachusetts Institute of Technology écoute Milton Friedman, il commence à penser comme Kenneth Galbraith; mais lorsque Kenneth Galbraith parle, il commence à penser comme Milton Friedman après un moment. Les deux, je crois, sont de fervents défenseurs du tout l'un ou tout l'autre.

Il me semble qu'une des raisons pour lesquelles j'ai suscité toute cette question de la Saskatchewan et de l'ARAP, en présence du Sénateur Roblin, tout particulièrement, est que je reconnais tout à fait qu'une certaine partie de la restructuration massive de l'économie de la Saskatchewan se produit également au Manitoba et en Alberta de différentes façons. Pour moi, c'est l'un des exemples les plus frappants, tiré du passé, d'une réaction politique souple.

Je conviens avec Tom Courchene que vous ne devez pas essayer de résister aux changements; vous devez être passablement sur vos gardes contre toute politique qui tend à freiner le changement. Là où je diffère d'opinion, c'est que je crois que les gouvernements, dans l'un de leurs meilleurs efforts dans l'économie canadienne, ont été très actifs pour apporter certains de ces changements, partiellement parce que l'infrastructure des écoles, des routes et d'autres institutions devaient être

[Text]

Senator Barrow: Are you talking about provincial governments?

Professor McQueen: To a large degree, yes, although, at one point, I also give Mr. Diefenbaker credit for his share in the participation.

Essentially, it was an adaptive response. It was a recognition that we could not stay with the prairie economy that uses the kind of cultivation and other practices that we had in 1929 before the drought and the depression. It was a recognition of the fact that we cannot go with a structure based on the fact that a man and a horse and wagon can haul his wheat nine miles to market or the elevator and get back the same night. We now live in the age of cars and larger farms. Government had a lot to do, but it had to do it to re-structure those economies. I think they were successful.

Senator Barrow: Do you not think that governments in other regions have attempted to do the same thing?

Professor McQueen: Oh, yes; I just picked this as an example. I am utterly fascinated by some of the new initiatives in Cape Breton in connection with sheep, for one, and tourist development, for another. I keep using examples, but I do not wish to exempt other people who have been very innovative and bright in their experimentation.

The Chairman: You seem to credit the government with a lot of the change that took place in Saskatchewan. Would it not be true to say that water conservation in farming, the farming of bigger areas; and the use of the tractor vehicle to move grain really mandated the change? We agree that the government had to build the roads and maybe bring in the electrification, but you made it sound as though it was the government that mandated the change. Was it not the economic circumstances that mandated the change and the government really followed along?

Professor McQueen: Perhaps, in my verbal remarks, I may have made it sound too much that way. It was a very complex inter-relating feedback-ridden set of circumstances. We had to have bigger tractors; we had to have new kinds of farm machinery and things like that, but you must remember, too, that there was enormous popular resistance to some of those changes that were occurring.

I think you are right in that the government saw which way the wind was blowing and decided, on the whole, to facilitate the change rather than to oppose it. However, a lot of facilitating that had to be done. A small, prairie, cross-roads hamlet does not easily accept being condemned to what is a form of economic stagnation. The adaptation has to be encouraged and carried along in various ways. It was all a seamless web of development; there is no doubt about it.

Senator Barrow: You outlined four points on page 20. The essence of those points seems to be that there are no simple guidelines to follow in determining regional development

[Traduction]

changée afin d'amener cette révolution dans l'économie des Prairies.

Le sénateur Barrow: Parlez-vous des gouvernements provinciaux?

M. McQueen: Dans une grande mesure, oui, quoique à un moment donné, je donne aussi à M. Diefenbaker le crédit pour sa participation.

Essentiellement, il s'agissait d'une réponse souple. On reconnaissait qu'on ne pouvait rester avec l'économie des Prairies qui utilise les cultures et d'autres pratiques que nous avions en 1929 avant la sécheresse et la dépression. On reconnaissait que nous ne pouvions poursuivre avec une structure fondée sur le fait qu'un homme, un cheval et un wagon peuvent transporter du blé pendant un trajet de neuf milles jusqu'au marché ou à l'élevateur et revenir la même nuit. Nous vivons maintenant dans l'ère de l'automobile et des grandes exploitations agricoles. Le gouvernement avait beaucoup à faire, mais il devait prendre les mesures nécessaires pour restructurer ces économies. Je crois qu'il a réussi.

Le sénateur Barrow: Croyez-vous que les gouvernements d'autres régions ont tenté de faire la même chose.

M. McQueen: Oh oui! Je ne fais que citer un exemple. Je suis au plus haut point fasciné par certaines des nouvelles initiatives au Cap Breton relativement aux moutons ainsi qu'à l'industrie touristique. Je continue à utiliser des exemples, mais je ne désire pas exclure d'autres personnes qui ont été très créatrices et innovatrices.

Le président: Vous semblez créditer le gouvernement pour une grande part du changement qui a eu lieu en Saskatchewan. Ne serait-il pas juste de dire que la conservation de l'eau en agriculture, l'exploitation agricole de plus grandes zones, et l'utilisation du tracteur pour transporter le grain ont réellement amené ce changement? Nous convenons que le gouvernement devait construire des routes et peut-être amener l'électricité, mais d'après vos propos, on croirait que c'est le gouvernement qui a apporté des changements. N'était-ce pas les circonstances économiques qui ont suscité le changement, et le gouvernement n'a fait que suivre?

M. McQueen: Peut-être, dans mes remarques j'ai peut-être insisté trop sur la participation du gouvernement. C'était un très complexe jeu de circonstances interreliées. Nous devons avoir de plus gros tracteurs, de nouveaux instruments oratoires, mais vous devez vous rappeler également qu'il y avait une énorme résistance populaire à certains de ces changements.

Je crois que vous avez raison de dire que le gouvernement a vu de quel côté le vent tournait et a décidé, dans l'ensemble, de faciliter le changement plutôt que de s'y opposer. Toutefois, il avait beaucoup à faire en ce sens. Un petit village des Prairies à la croisée des chemins n'accepte pas facilement d'être condamné à une forme de stagnation économique. L'adaptation devait être encouragée et facilitée de diverses façons. C'était un nid de développement, cela ne fait aucun doute.

Le sénateur Barrow: Vous avez souligné quatre points à la page 20. L'essentiel semble qu'il n'y a pas de directives simples à suivre pour déterminer une stratégie d'expansion régionale.

[Text]

strategy. I believe you argue that governments should focus on doing those things which only governments can do to help people through periods of uncomfortable change. Could you just elaborate on that?

Professor McQueen: For a real elaboration I could, of course, unload my APEC discourse on you which I used to develop these arguments. I am very much against governments trying to pick winners out of thin air. I believe this has some relation to my discussion with your chairman just a moment ago.

I believe that a government's posture on these matters should be to have some pretty solid evidence of which way the wind is blowing, economically; which way a region's comparative advantages are going; and to look to some of the resistances that some people are going to put up to this change. It must then concentrate its efforts on trying to lower those resistance levels and to make the change more possible. I believe that was the magic secret, if there was a magic secret, of what happened in the prairies.

Similarly, as you may note in this paper, I think what happened on the prairies is an extremely important lesson for Ontario. I do not think it yet realizes what an adaptive problem it now faces or which it must face eventually. We must see which way things pretty well have to go and determine who is going to be hurt or whether they are going to be hurt by the impending changes. Then we should use the political process of which, after all everyone is supposed to know something, to see if it can facilitate those changes which are necessary. Rather than, as I say, pick winners out of the air, we say we are just going to create a computer name frame industry in this country because that is the thing to do. That smacks far too much to me of the old idea of African countries a couple of decades ago that you have to have a steel mill and a national airline. What you have to have is something that is durable and is going to pay. That is much more important.

Senator Barrow: I do not think a number of governments have been too successful in picking winners. They have picked some, but they have also pulled some awful boners.

The Chairman: For the most part governments have gone in the other direction.

Professor McQueen: That is right.

The Chairman: They have not gone the steel-mill route.

Professor McQueen: That brings up another point which I might mention briefly. I made the point earlier on that stagflation is common across the western industrial world. Economies are running further below their potential, however measured. The point was made the other day by the Deputy Minister of Finance that there is a virtual standstill in western Europe at the present time. One of the things that you have to remember is that slack economies and protectionism are old unholy dancing partners in this world. As soon as the slack appears, so does the protectionism. Fortunately, from my point of view as an economist, the tariff reductions agreed to at the Tokyo

[Traduction]

Je crois que vous soutenez que les gouvernements devraient se concentrer sur les choses que seuls ces derniers peuvent faire pour aider la population à passer à travers des périodes de changements pénibles. Pourriez-vous élaborer ce point?

M. McQueen: Pour véritablement élaborer ce point, je pourrais bien sûr vous répéter le discours que j'ai tenu devant le C.E.P.A. Je m'oppose vivement à ce que le gouvernement essaie de choisir des gagnants au hasard. Je crois qu'il y a un certain lien avec la discussion avec votre président, il y a juste un moment.

Je crois qu'un gouvernement en cette matière devrait avoir des preuves solides sur la façon dont tourne le vent, économiquement; qu'il sache dans quelle direction s'orientent les avantages comparatifs d'une région; et qu'il se penche sur certaines des résistances qu'une partie de la population va opposer à ce changement. Il doit ensuite concentrer ses efforts pour essayer d'atténuer cette résistance et de rendre le changement possible. Je crois que c'était la formule magique, s'il y avait une telle formule, de ce qui s'est produit dans les Prairies.

De même, comme vous avez pu le noter dans ce document, je pense que ce qui s'est produit dans les Prairies est une leçon extrêmement importante pour l'Ontario. Je ne crois pas qu'elle se rend compte à quel problème d'adaptation elle fait face maintenant ou auquel elle fera face éventuellement. Nous devons voir dans quel sens les choses iront et déterminer à qui on portera préjudice ou si certaines personnes vont être touchées par les changements à venir. Alors nous devrions utiliser le processus politique, que, après tout, chacun est censé connaître, pour voir s'il peut faciliter les changements nécessaires. Plutôt que comme je l'ai dit, choisir des gagnants au hasard, nous disons que nous allons créer une industrie de l'informatique au pays parce que c'est la chose à faire. Cette situation me rappelle beaucoup trop l'ancienne idée des pays africains il y a une couple de décennies qui devaient avoir une aciérie et une compagnie aérienne nationale. Ce que vous devez avoir, c'est une chose qui soit durable et qui va rapporter. C'est beaucoup plus important.

Le sénateur Barrow: Je ne crois pas qu'un très grand nombre de gouvernements ont réussi à choisir des gagnants. Ils en ont choisi certains, mais ils ont également fait de terribles bourdes.

Le président: Pour la plupart, les gouvernements se sont dirigés vers l'autre direction.

M. McQueen: C'est exact.

Le président: Ils se sont tournés vers l'aciérie.

M. McQueen: Ce qui soulève un autre point que je devrais mentionner brièvement. J'ai souligné plus tôt que la stagflation est un phénomène commun aux pays industriels occidentaux. Les économies tournent beaucoup plus bas que leur potentiel. Le sous-ministre des Finances a souligné l'autre jour qu'il y a un temps d'arrêt virtuel en Europe de l'Ouest à l'heure actuelle. Vous devez vous rappeler que les économies calmes et le protectionnisme sont de vieux partenaires de danse malsains dans ce monde. Dès que le calme apparaît, le protectionnisme suit. Heureusement, à mon avis, les réductions tarifaires conclues lors du Tokyo Round reviendront dans le système jus-

[Text]

Round will keep coming through the system until 1987. Nevertheless, it is no coincidence that the appearance of stagflation in the world has been accompanied by a bad renaissance of every conceivable kind of protectionism that you can think of. We have it even within this country, as you know.

Senator Roblin: Japanese quotas, to start with.

Professor McQueen: Exactly. We have to do something about the situation in the automobile industry because it seems to me that we have done something there which impacts directly and unambiguously on the number one problem, which is inflation. We are going to make it less possible for Canadians to buy cheap fuel-efficient cars. We are going to make it less possible to penetrate that Japanese market, which is one of the biggest and most lucrative markets in the world. This is realized out west more so than it is here. Accordingly, this type of action, which 'band-aids' but in no way permanently addresses the mass of problems with the automobile industry, again impacts on national unity. People out there who know better what some of the opportunities for Canada in the Japanese market are, see our bargaining power with the Japanese to lower some of their barriers to our benefit diminishing and say, "There they go again." It is the old Ontario game. That is very bad, in my judgment. You cannot just leave the auto workers hanging though.

Senator Barrow: How should the federal government react to the fact that almost every other nation with the exception of the United States promotes certain selected industries? Can we afford not to do this?

Professor McQueen: Senator, that is really a tough question, especially when you are selling heavy capital equipment abroad to strange countries in South America where the regime pulls people's toenails off late at night, and where you may find yourself in competition with very many sophisticated people from other industrial countries with strange shadowy go-betweens in Zurich—the whole game of export credits and then under-the-table sweeteners for the deal and that kind of thing. I suppose the arms business in which, happily, we are not very heavily engaged, is a leading example of that kind of thing. I must confess I have to throw up my hands at that one. It is always terribly painful, especially at a time like the present, to throw away a good piece of export business. One thing we certainly should be doing is pressing constantly in international markets for a reduction of this bidding up way of going after export business in foreign countries. But I fear, as long as the present stagflationary situation persists, that is a counsel of perfection. There are so many other countries out there looking for the employment and income implicit in this kind of thing. As a practical policy-maker, you have to ride with the trends to a certain extent, but you should be doing everything you possibly can to persuade your trading partners to desist in this expensive form of competition which, in the final analysis, benefits no one.

Senator Barrow: It is an almost impossible thing to do.

[Traduction]

qu'en 1987. Néanmoins, ce n'est pas une coïncidence si l'apparition de la stagflation dans le monde a été accompagnée par une mauvaise renaissance de toutes les formes de protectionisme auxquelles vous pouvez penser. Nous l'avons même ici au pays comme vous le savez.

Le sénateur Roblin: Les contingents japonais, pour commencer.

M. McQueen: Exactement. Nous devons faire quelque chose au sujet de ce qui se passe dans l'industrie automobile. Il me semble que nous avons fait dans ce secteur des mesures qui influent directement et sans ambiguïté sur le problème de l'heure, l'inflation. Nous allons rendre moins possible pour les Canadiens d'acheter des automobiles à bon marché et économiques en combustible. Nous allons rendre moins possible de pénétrer ce marché japonais, qui est l'un des plus imposants et des plus lucratifs du monde. C'est vrai dans l'Ouest beaucoup plus que ce ne l'est ici. Par conséquent, ces mesures, qui atténuent mais ne rectifient aucunement de façon permanente les multiples problèmes que connaît l'industrie automobile, influent à nouveau sur l'unité nationale. Des personnes qui savent mieux ce que sont les possibilités du Canada dans le marché japonais, voient par leur pouvoir de négociation avec les Japonais baisser certaines de leurs barrières jusqu'à ce que nos avantages diminuent et ils disent «les voilà repartis». C'est la vieille partie de l'Ontario. C'est très mauvais, à mon avis. On ne peut tout simplement pas laisser les travailleurs de l'automobile à ne rien faire.

Le sénateur Barrow: Comment le gouvernement fédéral devrait-il réagir devant le fait que presque toutes les autres nations, à l'exception des États-Unis, favorisent certaines industries? Pouvons-nous nous permettre de ne pas le faire?

M. McQueen: Sénateur, c'est réellement une question difficile si vous vendez des biens d'équipement à l'étranger, en particulier en Amérique du Sud où le régime fait travailler la population très tard le soir, et où vous pouvez vous trouver en concurrence avec la population d'autres pays industriels avec d'étranges intermédiaires à Zurich, tout le jeu des crédits d'exportation et ensuite des tours de passe-passe sous la table pour conclure le marché et ce genre de choses. Je suppose que le commerce des armes dans lequel heureusement nous ne sommes pas très engagés, est un exemple clé. Je dois avouer que je m'y oppose. Il est toujours terriblement pénible, surtout à un moment comme celui-ci, de rejeter un bon domaine de commerce d'exportation. Nous devrions certainement insister constamment sur les marchés internationaux pour obtenir une réduction de cette enchère de façon à poursuivre le marché d'exportation dans les pays étrangers. Mais je crains, aussi longtemps que la stagflation actuelle persistera, que ce soit viser la perfection. Il y a tant d'autres pays qui recherchent l'emploi et les revenus implicites à ce genre de choses. A titre de technocrates pratiques, vous devez vous conformer aux tendances dans une certaine mesure, mais vous devriez faire tout votre possible pour persuader vos partenaires commerciaux d'abandonner cette forme coûteuse de concurrence qui, en dernière analyse, ne rapporte à personne.

Le sénateur Barrow: C'est une chose pratiquement impossible à faire.

[Text]

Professor McQueen: It is. It can be restrained to some degree, and that is about the best you can do.

Senator Roblin: Mr. Chairman, I want to thank Professor McQueen for his stimulating discourse this morning. In fact, I feel a little overstimulated especially when he talks about how prairie governments try to adjust their communities to change. I think the dean of prairie premiers is here with us this morning, Senator Manning, who could really explicate on that whole subject. I will refrain from doing so and perhaps zero in, first of all, on the inflationary problem which he presented to us. I will perhaps go a little further and deal with the price of energy.

We are addicted to what I call the policies of gradualism in Canada. We have a rooted conviction that this is the way we should go in dealing with any problem, and in many cases that is correct, but we seem to be following that path with energy as well. We are providing an artificial stimulus or factor in the economic equation because of the way we are handling energy prices. The reason we are doing that, I suppose, is, apart from any other considerations of which there are some, the question of its impact on the inflationary structure. If we went to higher prices right away in one fell swoop and bit the bullet, we would have an inflationary problem. You recognize that. But to come to the other side of the equation, if you do this, one of the hopeful developments might be that we will then become seized with the facts of life and do something about it in connection with minimizing the cost of energy in our economic structure.

In the United States after a lot of shilly-shallying, they have gone to the full piece with respect to oil and will, in time, do it with respect to gas. Oddly enough, the impact on their inflationary structure was not that marked. In fact, inflation started to go down. I know there are thousands of factors involved. In other nations like Japan and West Germany where they bit the bullet, they seem to have survived remarkably well.

How would you come down on this conundrum? Is gradualism the way to go or should we bite the bullet?

Professor McQueen: In terms of the price of energy itself?

Senator Roblin: I am talking specifically about oil.

Professor McQueen: Senator, I am in favour of some measure of gradualism but not gradualism forever. Some countries have bitten the bullet because they had no domestic production of oil or gas. There was just no choice. If you are importing all your energy you pay the world price, less whatever shavings from the world price you may from time to time get in the market in Rotterdam.

The reason Canada is, I believe, a kind of special case, is that there is a sort of unfortunate legacy of informational or mis-informational history here that I think has made it more difficult for us, politically, to move faster in this matter. You must not overlook the great power of images on people's thinking, or underestimate the length of their memories. One of the most unfortunate impressions that was ever loosed in

[Traduction]

M. McQueen: En effet. Elle peut être réduite dans une certaine mesure, et c'est le mieux que vous puissiez faire.

Le sénateur Roblin: Monsieur le président, je veux remercier M. McQueen de son stimulant discours de ce matin. En fait, je me sens extrêmement stimulé surtout lorsqu'il parle de la façon dont les gouvernements des Prairies essaient d'adopter leurs collectivités au changement. Je crois que le doyen des premiers ministres des Prairies est ici avec nous ce matin, sénateur Manning, et qu'il pourrait réellement expliquer toute cette affaire. Je me garderai de le faire, et je vais me concentrer sur le problème inflationniste qu'il nous a présenté. J'irai peut-être un peu plus loin et traiterai du prix de l'énergie.

Nous sommes intoxiqués par ce que j'appelle la politique d'étapisme au Canada. Nous avons la conviction bien enracinée que c'est de cette façon que nous devrions traiter tout problème, et dans de nombreux cas, cela fonctionne bien, mais nous semblons suivre cette voie dans le domaine de l'énergie également. Nous apportons un stimulant ou un facteur artificiel dans l'équation économique par la façon dont nous traitons les prix de l'énergie. Nous le faisons, je présume, mis à part toutes autres considérations, en raison de son incidence sur la structure inflationniste. Si nous adoptions des prix supérieurs dès maintenant d'un seul coup, nous aurions un problème d'inflation. Nous le reconnaissons. Mais pour en revenir à l'autre côté de l'équation, si vous agissez ainsi, l'un des plus heureux événements qui pourrait arriver serait que nous serions confrontés à la réalité et nous prendrions les mesures qui s'imposent pour minimiser le coût de l'énergie dans notre structure économique.

Après beaucoup d'hésitation, les États-Unis ont adopté le plein prix en ce qui concerne le pétrole et, avec le temps, feront de même pour le gaz naturel. Chose curieuse, cette mesure n'a pas eu un effet marqué sur leur inflation. En fait, le taux d'inflation a commencé à baisser. Je sais qu'il y a des milliers de facteurs en jeu. Les autres pays, comme le Japon et l'Allemagne de l'Ouest, qui ont fait face stoïquement à la situation, semblent avoir survécu remarquablement bien.

Comment allez-vous résoudre ce dilemme? Allons-nous continuer les augmentations graduelles ou devrions-nous nous serrer la ceinture?

M. McQueen: En ce qui concerne le prix de l'énergie?

Le sénateur Roblin: Je parle en particulier du pétrole.

M. McQueen: Sénateur, je suis en faveur d'une certaine forme d'étapisme mais qui ne dure pas indéfiniment. Certains pays se sont serré la ceinture parce qu'ils ne produisaient ni pétrole ni gaz. Ils n'avaient donc pas le choix. Si vous importez toute votre énergie, vous devez payer le prix mondial, à l'exception des réductions que vous pouvez de temps en temps obtenir sur le marché de Rotterdam.

La raison pour laquelle le Canada est, à mon avis, un cas spécial, c'est qu'il existe malheureusement ici une tradition qui nous a empêchés, sur le plan politique, d'aller de l'avant plus rapidement dans ce domaine. Il ne faut pas oublier le pouvoir considérable des images dans l'esprit des gens ni non plus sous-estimer leur mémoire. L'une des impressions les plus malheureuses que l'on ait créée dans notre pays, comme vous

[Text]

this country, and you will recall it, was that we had, in some sense, a 900-year supply of fossil fuels. People were looking for export permits in those days. That stayed in the public mind. Perhaps I could just quote a brief passage from this paper on page 13:

Like any other economics professor, I could build you a classroom model of a "flex-price", "flex-cost", fast-adjustment economy, where both transfer and substitution effects were swiftly and humbly carried through and absorbed. Nobody in that classroom economy would get fighting mad and politically reactive at the sight of OPEC oil ministers galloping around on white horses and firing rifles in the air to celebrate the establishment of a new and higher cartel price.

I think Canadian consumers did see that image. It made a very important impression on them. I have no doubt many of them said, "Why the hell should we bend the knee to that bunch? We're an important oil and gas producing country ourselves." That sort of thing is part of the political problem that we are facing here. I think that ultimately, as I say, the influence of world price developments, if you shut the door, comes in around the windows, like the prairie dust storm. We cannot keep it out forever, and I will give you my lecture on that if you need it, though I rather think you do not.

We have a political problem that is partly a legacy of certain statements that have been made and things that have happened in the past. We also have a problem of major adjustment that has to be set in train, and the nature of which is not fully understood. One of the things I have tried to do in this paper is to make clear the massive nature of the adjustment on the conservation side, and to attack the National Energy Program document for its lack of emphasis in detail on this side of things and for its way of saying, "Well, there, there. It's perfectly all right. We have a few insulation programs and other things, and everything will come around. You'll learn to conserve energy," and so forth. There is no concept in the document of what a huge effort this is going to require. I think we have to have an understanding of that, and then I think it may be easier to make the price adjustments that are going to have to be made. We all know some are going to be made, coming out of the bargaining process at present under way, but there is a hell of a job to be done of convincing people.

Senator Roblin: You leave me a little bit dissatisfied. You tell us, in part of this paper here, that we should recognize the necessity for change, and I think that is right. Then you say that energy has a very important impact on regional development, which I also think is right. You say, too, that if you really do not give a signal to people about the energy situation you are doing them no favour. Yet it seems to me, from my point of view, that the signals we are giving on the energy situation are rather weak, compared to those given in other jurisdictions. That is my opinion. I will just say that I am a

[Traduction]

vous en souviendrez, est celle où l'on prétendait que nous avions des réserves de combustible fossile pour 900 ans. Les gens cherchaient à obtenir des permis d'exportation à ce moment-là. Cette situation est restée dans l'esprit du public. Peut-être pourrais-je seulement citer un bref extrait de ce document (page 13):

Comme tout autre professeur d'économie, je pourrais vous bâtir un modèle de «prix flottants», de «coûts flottants», une économie s'adaptant rapidement, où le transfert et la substitution sont rapidement et modestement menés à bonne fin et absorbés. Personne ne lutterait ou ne réagirait sur le plan politique à la vue des ministres des pays de l'OPEP sur des chevaux blancs au galop et tirant des balles dans l'air pour célébrer l'établissement d'un nouveau prix plus élevé de cartel.

Je crois que les consommateurs canadiens ont vu cette image. Elle a fait une très grande impression sur eux. Je n'ai aucun doute qu'un grand nombre d'entre eux se sont demandé: «Pourquoi devrions-nous nous incliner devant ce groupe? Nous sommes nous-mêmes un producteur important de gaz et de pétrole.» Ce genre de chose fait partie du problème politique que nous avons ici. Je crois qu'à la fin, comme je l'ai dit, l'influence de l'augmentation du prix mondial, s'infiltrera, tout comme un tourbillon de poussière dans les prairies. Nous ne pouvons pas l'éviter et je pourrais vous donner une conférence sur ce sujet, si vous le voulez, mais je crois que ce n'est pas nécessaire.

Nous avons un problème politique qui découle en partie de certaines déclarations traditionnelles qui ont été faites et d'événements qui se sont produits par le passé. Nous avons aussi un problème important d'adaptation qui doit être réglé et dont la nature n'est pas entièrement comprise. L'une des choses que j'ai essayé de faire dans ce document a été de donner des éclaircissements sur l'importance de l'adaptation en ce qui concerne l'économie et d'attaquer le document sur le programme énergétique national. Pour son manque d'insistance sur les détails et pour sa façon de dire: «Bravo bravo. Tout est parfait. Nous avons quelques programmes d'isolation et autres, et tout est bien. Vous allez apprendre à économiser l'énergie, et ainsi de suite. On ne fait aucunement mention dans ce document des efforts énormes que cela exigera. Je suis d'avis que nous devons le comprendre, et ce sera alors plus facile d'imposer les augmentations de prix qui seront nécessaires. Nous savons tous qu'elles auront lieu, à la suite des négociations actuellement en cours, mais il y a une tâche énorme à accomplir en ce qui concerne l'éducation de la population.

Le sénateur Roblin: Je ne suis pas tout à fait satisfait. Vous nous dites, en partie en raison du document, que nous devrions admettre la nécessité d'un changement, et j'en conviens. Puis vous ajoutez que l'énergie a des répercussions très importantes sur l'expansion régionale, et je suis aussi d'accord. Vous dites aussi que le fait de ne pas alerter la population en ce qui concerne la situation énergétique est lui faire une faveur. Malgré cela, il me semble que le signal que nous donnons en ce qui concerne la situation énergétique est plutôt faible par rapport à ceux qui ont été donnés dans les autres pays. Voilà

[Text]

little unhappy that you are not more definitely on my side of this argument.

Professor McQueen: I don't know, senator. If you look at my text you will find that I express in my own words just the argument you have made. We know we are going to get higher prices than are in that document, and I think, you know, that it is a question of speed. I put the arguments on both sides on page 17, but obviously, when you have millions of people in the country voting a certain way on these matters, you do have a bit of a political problem.

For an economist just to say to all these people, "Look. You are wrong. You ought to listen to me. I'm an expert," is not quite good enough.

Senator Roblin: I see that point, and we are going to face the same dilemma, because we are going to have to make up our minds what lead we should offer when we make our report on this subject; but I think you are right to make it a central point in your analysis of the problem.

Could I go on to another aspect of inflation on which I found your presentation fascinating. This has to do with the question of controls. You have made it clear that in your opinion, while Mr. Bouey is probably the only cutting edge, you might say, in the inflationary war at the present time, you are seeking for some non-monetary means by which his aims—that is, the reduction of inflation—might be promoted, and you talk about controls.

I am very interested in this TIP business. There was a very interesting explanation of it in the "*Economist*" a couple of weeks ago. I asked one of my friends at the head table if he could remember the name of the man writing the article, but we could not dredge it up. This is what bothers me, however. You said that what went wrong with the AIB business was that it was not equitable in the public mind. That is, the public saw their wages controlled, or some wages controlled, but they did not see prices reacting accordingly. I think we could go into that a little further, because I am not quite sure of the ratio between wages and prices at that time, and how they moved, and whether prices did not move somewhere in the direction of wages; but the point is this, that the TIP system, which I think you found interesting, deals with wages only, and it is controlled by this indirect system of saying to the employer, "If you increase your wages over a certain level, we will give you a tax penalty, and if you stay below a certain level we will give you a tax advantage." I think, in some models, that extends to the workers as well. My point, however, is this. If you are dissatisfied with the relationship between wages and prices under the AIB, and there was machinery in place, believe it or not, that was supposed to deal with that relationship, where do you stand with regard to TIP, which covers wages only, and depends on the automatic roll-through to show whether it affects prices or not?

[Traduction]

mon point de vue. Je dirai simplement que je suis un peu mécontent que vous ne soyez pas un peu plus définitivement de mon côté dans cet argument.

M. McQueen: Je ne sais pas, sénateur. Si vous lisez mon document, vous allez vous rendre compte que j'ai exprimé dans mes propres mots exactement le principe que vous venez d'exposer. Nous savons que nous allons avoir des prix plus élevés que ceux qui figurent dans le document et je crois qu'il s'agit d'une question de temps. J'ai exposé les deux côtés de la médaille à la page 17, mais évidemment lorsqu'on a des millions de personnes dans un pays qui votent d'une certaine façon sur ces questions, il s'agit donc d'un problème politique.

Lorsqu'un économiste dit simplement à ces personnes: «Voyez. Vous avez tort. Vous devez m'écouter. Je suis un spécialiste,» ce n'est pas suffisant.

Le sénateur Roblin: Je me rends compte de cela et nous allons faire face au même dilemme, parce que nous allons devoir décider quelle initiative nous devrions offrir lorsque nous préparerons notre rapport à ce sujet; mais je crois que vous avez raison de le considérer comme le point central de votre analyse du problème.

Puis-je poursuivre sur un autre aspect de l'inflation que j'ai trouvé fascinant dans votre exposé. Il s'agit de la question des contrôles. Vous avez dit clairement qu'à votre avis, tandis que M. Bouey est probablement le seul à trancher la question, vous pourriez dire, dans la lutte actuelle contre l'inflation, que vous cherchiez des moyens non monétaires pour atteindre ces objectifs, c'est-à-dire des moyens de réduire l'inflation, et vous parlez de contrôles.

Je m'intéresse beaucoup à la politique d'imposition des revenus (P.I.R.) Il y avait dans l'«*Economist*» un article très intéressant à ce sujet il y a quelques semaines. J'ai demandé à un de mes amis à la table d'honneur s'il se souvenait du nom de l'auteur de l'article, mais il n'a pas pu le trouver. Cependant c'est la question qui me préoccupe. Vous avez dit que l'erreur en ce qui concerne la Commission de lutte contre l'inflation (C.L.I.) est qu'elle n'était pas équitable dans l'esprit du public. Ce dernier a imaginé immédiatement un contrôle des salaires, ou du moins de certains traitements, mais il ne s'est pas rendu compte que les prix diminueraient en conséquence. Je crois que nous pourrions entrer en peu dans les détails, parce que je ne suis pas tout à fait certain du rapport entre les salaires et les prix à ce moment-là et la façon dont ils ont évolué, et si les prix n'ont pas augmenté dans la direction des salaires; mais la question est que la P.I.R., qui je crois vous a intéressé, traite uniquement des salaires, qui sont contrôlés de la façon suivante: on dit à l'employeur: «Si vos augmentations de salaire dépassent un certain niveau, nous vous imposerons un taux fiscal plus élevé et si vous gardez les salaires inférieurs à un certain niveau nous vous accorderons un avantage fiscal.» Je crois que certains modèles s'étendent aussi aux travailleurs. Ma question cependant est la suivante: Si vous n'êtes pas satisfait du rapport entre les salaires et les prix aux termes de la C.L.I., et les mécanismes étaient en place, que vous le croyez ou non, afin de tenir compte de ce rapport, quel est votre point de vue en ce qui concerne la P.I.R. qui traite

[Text]

Professor McQueen: Well, senator, there are as many versions of TIP as there are advocates of it, and by the way, one interesting discourse on this—quite a clearly written one—is by Professor Ronald Bodkin in that special spring issue on inflation, monetarism, and so on of *Canadian Public Policy*.

One of the first advocates of the TIP was Professor Sidney Weintraub. He is convinced that if you could just, as it were, do it to wages and salaries in the 300 largest corporations, you have pretty well got the game under control because they are the ones who set the pace, and so forth. I think, myself, that that is absolutely and totally wrong. I think our experience in the Second World War, our experience with the Prices and Incomes Commission, our experience with the AIB, indicate that that is wrong. If you went to TIP it would have to control a far wider range of incomes than that.

The principal advantage of TIP, as I mentioned earlier, is that it would build on an administrative structure that is already in place.

Please bear in mind, senator—and I cannot overemphasize this—that it is an administrative nightmare, whatever way you do it. Anything that could help to get our inflation rate down to mid-single-digit territory within a reasonable short time, other than a major depression, would be worth a nightmare. That is essentially how I feel about it.

Senator Roblin: My concern about TIP is that it is a question of equity. If you were to bring it in, you would have to convince a lot of people that it was equitable, and that strikes me as being a problem. I am looking for some guidance as to how the TIP system could be justified as rolling through to prices as well as to wages?

Professor McQueen: Of course, that leads us to a couple of other major problems to which I have made reference in my paper. First of all, there is the unavoidable impact of foreign prices on Canadian prices like it or not. Secondly, the public has to be convinced, while exercising restraint in this respect, to go along with a relative energy price increase, because we need that to set in motion this vast congeries of finding more energy and conserving more energy at one and the same time. That is not a small persuasive problem.

As far as foreign prices are concerned, I think it points to being very careful about the timing of this kind of thing. I would think that any of these control devices are most likely to succeed in winding down an inflation rate that is on a bit of a downgrade already, so that the deal timing would be when foreign price developments were producing some kind of a de-escalation of inflation, and one would watch for this, particularly in the United States, and then bring the system in to get

[Traduction]

uniquement des salaires, et qui dépend de la réaction qui s'ensuit pour savoir s'il y aura variation ou non des prix?

M. McQueen: Bien, sénateur, il y a un grand nombre de versions de la P.I.R. tout comme il y a des défenseurs de ce programme, et je pourrais citer en passant un exposé intéressant à ce sujet (il est très bien écrit) c'est celui Ronald Bodkin dans le numéro spécial du printemps sur l'inflation, le système monétaire et ainsi de suite dans *La politique publique au Canada*.

L'un des premiers défenseurs de la P.I.R. a été Sidney Weintraub. Il est persuadé que si l'on pouvait simplement l'appliquer aux salaires et traitements dans les 300 plus grandes sociétés, on aurait ainsi un très bon contrôle parce que ces sociétés sont celles qui donnent le pas. Je suis moi-même de l'avis que c'est absolument et tout à fait erroné. Je crois que notre expérience au cours de la Deuxième Guerre Mondiale, notre expérience avec la Commission des prix et revenus ainsi qu'avec la Commission de lutte contre l'inflation, tout indique que cette méthode est erronée. Si nous adoptions ce programme, il faudrait imposer un contrôle beaucoup plus vaste sur les revenus.

Le principal avantage de la P.I.R. comme je l'ai mentionné plus haut, est qu'elle se rattache à une structure administrative qui est déjà en place.

N'oubliez pas, sénateur, et je ne puis trop insister là-dessus, que c'est un cauchemar administratif, quelle que soit la façon dont vous l'envisagez. Tout ce qui serait susceptible de faire baisser notre taux d'inflation à environ 5 p. 100 au cours d'une période raisonnablement courte, autre qu'une dépression importante, vaudrait bien un cauchemar. Voilà essentiellement la façon dont je vois la situation.

Le sénateur Roblin: Ma préoccupation en ce qui concerne la P. est que c'est une question d'équité. Si on devait l'imposer, il faudrait convaincre beaucoup de personnes qu'elle est équitable, et il me semble que c'est là le problème. Je cherche à savoir comment la P. pourrait être justifiée en s'attaquant aux prix en même temps qu'aux salaires?

M. McQueen: Évidemment, cela nous conduit à quelques autres problèmes graves auxquels j'ai fait allusion dans mon document. D'abord, il y a les conséquences inévitables des prix étrangers sur les prix canadiens, qu'on le veuille ou non. Deuxièmement, le public doit être persuadé, tout en exerçant certaines restrictions à cet égard, d'accepter une augmentation relative du prix de l'énergie, parce que c'est nécessaire pour trouver d'autres ressources énergétiques et à économiser davantage l'énergie. Ce n'est pas un problème facile à résoudre.

Au sujet des prix étrangers, je crois qu'il faut être très prudent en ce qui concerne le délai. Je suis d'avis que toutes ces mesures de contrôle réussiront probablement à faire diminuer le taux d'inflation qui est déjà en baisse, donc le moment idéal serait celui où les prix étranger auraient entraîné en quelque sorte une diminution de l'inflation et il faudrait surveiller ce moment, particulièrement aux États-Unis, et alors adopter le système qui accentuerait la tendance au Canada en même temps. Donc, voilà pour le facteur des prix étrangers.

[Text]

on board and accentuate the tendency in Canada at the same time. So, so much for the foreign price factor.

The energy price factor is a major problem and requires a great deal of persuasion. People will ask why gasoline prices are rising at the same time as they are being told to restrain the price of everything else, but that is, of course, the heart of the problem. The cost-plus push inflationary tendencies radiating out from each oil price increase is the result of people trying to keep pace. That spreading out phenomenon is something which big levers, monetary policy, the Bank of Canada and fiscal policy, do not strike at with great cost effectiveness. It throws many people out of work who have had a little to do with the phenomenon. This is a place where controls might help us cope a bit better if intelligently administered.

Senator Roblin: I will change to another aspect of inflation, if I may, and talk about productivity.

The Chairman: Before you go to that, I wonder if I could go back to your previous question, because if one examines for a moment the effect of foreign prices and increases in energy prices, one still has the issue Senator Roblin raised that the TIP impacts on wages. There is a perception problem here that those whose wages are restrained are still going to look at the program and say: "All right, what are you going to do about prices?" Where do we see any control of prices in this whole scenario?

Professor McQueen: Mr. Chairman, let me try to explain that. A TIP program does not, I repeat, necessarily have to impact on the wages. Indeed, if it did, it would be a disaster before it was launched because of the perception of inequity that is involved. Being a tax-based system, it can, in principle at least, impact on many more incomes than simply those derived from industrial wages, a rather nightmarish thing, I admit. Some of the versions of it that have been advocated in the past have envisaged types of TIPs that are far broader than that in their application, and in that respect I refer you to the late Arthur M. Okun of the Brookings Institute.

Another thing that would have to go along with an effort of this kind would be a general set of government policies such that anything, and I stress anything, such as restrictions on Japanese cars, that impacts directly on the consumer price level would have to be one of the biggest "no, nos" around. I would put a freeze on price increases emanating from marketing boards, for example. To the extent that there are real hurting problems in the farming sector, they should be dealt with in some other way during this period of price restraint, and I would say hopefully after, but let us not broaden the base of the discussion too much. Anything government does to increase prices would have to come under the ban during this period. That, of course, brings us to an old favourite subject of ours, Mr. Chairman, the Combines act. Most certainly those provisions of the act which restrict the common or garden variety of price fix ought to be hammered hard. How is the public to understand the need for restraint if people obviously

[Traduction]

Le prix de l'énergie représente un problème majeur et exige beaucoup de persuasion. Les gens demanderont pourquoi le prix de l'essence augmente quand on leur dit qu'il faut imposer des restrictions sur les prix, et c'est évidemment le cœur du problème. Les poussées inflationnistes par les coûts se font sentir avec chaque augmentation du prix du pétrole et ont pour résultat d'amener la population à suivre le même rythme. Ce phénomène qui se répand est un facteur que les gros leviers, la politique monétaire, la Banque du Canada et la politique fiscale, ne combattent pas avec beaucoup d'efficacité. Cette situation entraîne le chômage pour un grand nombre de personnes qui n'avaient rien à voir avec ce phénomène. C'est un secteur où des contrôles pourraient nous aider à surmonter le problème s'ils étaient appliqués de façon intelligente.

Le sénateur Roblin: Je vais passer à un autre aspect de l'inflation, si vous me le permettez, et parler de la productivité.

Le président: Avant d'aborder ce sujet, je me demande si nous pourrions revenir à votre question précédente, parce que si l'on examine pour un moment les effets des prix étrangers et des augmentations des prix de l'énergie, il s'agit encore de la question soulevée par le sénateur Roblin sur les conséquences du P.I.R. sur les salaires. Il y a un problème de perception ici; ceux qui se voient imposer des restrictions sur les salaires vont se demander au sujet du programme: Qu'allez-vous faire au sujet des prix? Où sont les contrôles sur les prix dans tout ce système?

M. McQueen: Monsieur le président, permettez-moi de vous l'expliquer. La P.I.R. je le répète, n'a pas nécessairement de conséquences sur les salaires. Évidemment, si elle en avait, ce serait un désastre même avant qu'elle soit adoptée en raison de la perception d'injustice qui en découle. Étant fondé qu'elle se fonde sur le système fiscal, elle peut, en principe du moins, avoir des conséquences sur beaucoup plus de revenus que simplement sur ceux de l'industrie, ce qui est plutôt un cauchemar, je l'admets. Certaines des versions du programme qui ont été mises de l'avant par le passé comprenaient des P.I.R. beaucoup plus vastes; et à cet égard je vous réfère à feu Arthur M. Okun du Brookings Institute.

Une autre chose dont il faudrait tenir compte serait l'établissement d'une série de politiques publiques comportant des restrictions comme celles imposées sur les voitures japonaises, qui ont des conséquences directes sur le niveau des prix à la consommation. Ainsi, j'imposerais un gel des bourses de prix proposées par les offices de mise en marché. Dans la mesure où il existe de véritables problèmes dans le secteur de l'agriculture, ils devraient être réglés d'une autre façon au cours de cette période de restriction des prix, et j'ajouterais, espérons-le aussi après, mais ne dévions pas trop de la discussion. Toutes les mesures qu'adopte le gouvernement et qui ont pour effet d'augmenter les prix devraient cesser au cours de cette période. Tout ceci amène évidemment sur le tapis, monsieur le président, notre sujet de discussion préféré, la Loi sur les coalitions. Il est certain que les dispositions de la loi prévoyant des restrictions sur l'établissement de divers prix doivent être fermement combattues. Comment le public pourrait-il com-

[Text]

are laughing at it in this sector or the other? It is whole hog or not at all.

The Chairman: Picking up on whether it is whole hog or not, you are talking about an extremely comprehensive system. What was said in "Growth, Employment and Price Stability," though it was 10 years ago, was that as the inequities grow there will be a demand to make the system more comprehensive, and as it becomes more comprehensive, the inequities will grow. One of the things I think you said the controller ought to have is a good pair of running shoes. In other words, you are saying that the difficulty and comprehensiveness is that the breakdown comes at you sooner rather than later.

Professor McQueen: That is absolutely true. By the way, Mr. Chairman, I am not the sole author of that document, though you are quite right to imply that I had something to do with that passage. I do not take any of that back. It is a very complicated instrument, but how would you like to have 10 per cent unemployment, as is the case in Britain today? Look at the likely regional distribution of that in Canada and tell me what that would do for this country, because those regional differentials show a certain degree of permanency over time. What would it mean in Newfoundland? What would it mean in the Atlantic provinces? That is the outcome I am worried about.

The Chairman: I am worried about that, too, but I have to say that I think there is really no alternative to that kind of slowdown. We are just kidding ourselves. Everybody is looking for gradualism, for a way in which nobody will be hurt. But if we want to reduce inflation, somebody is going to be hurt. I just do not think there is any way out of it.

Professor McQueen: Mr. Chairman, this is an important point. I agree that there is no way out of this without somebody getting hurt. The trouble about doing it with 10 per cent unemployment is that the hurts are most inequitably distributed. A perfectly competent farmer who has had the bad luck of getting into farming recently has had to put an enormous mortgage on his land and stock. He is the kind of farmer we would want to have around for the bright future, which I really see for the agricultural industry in a world context, but he is going to be knocked out of contention by this kind of thing. Why? Why must many more people go unemployed in the Atlantic provinces? I agree there are going to be hurts. However, if there have to be hurts, I would like them to be spread a little more evenly.

The Chairman: That is a good point.

Senator Roblin: With regard to the hurts, I think they are fairly uneven right now with respect to certain categories affected by high interest rates; namely, small business and farming communities and people who are renewing their mortgages or taking out new ones. I agree with you, there are a lot of people hurting.

[Traduction]

prendre la nécessité d'imposer des restrictions si on s'en moque dans ce secteur ou dans tout autre secteur. C'est tout ou rien.

Le président: Lorsque vous dites c'est tout ou rien, vous parlez d'un système extrêmement complet. Ce qui a été dit au sujet de la «croissance, l'emploi et la stabilité des prix» même s'il y a dix ans de cela, c'est qu'à mesure que les inégalités augmentent, il est nécessaire d'élargir le système et à mesure qu'il devient plus complet, les inégalités augmentent. L'une des choses que vous avez dites, je crois, est que le contrôleur doit pouvoir agir très vite. En d'autres termes, vous dites que les difficultés se posent plus tôt que prévu.

M. McQueen: C'est absolument vrai. En passant, monsieur le président, je ne suis pas le seul auteur de ce document, même si vous avez raison de dire que j'ai participé à la rédaction de ce passage. Je n'en retire rien. C'est un instrument très compliqué, mais comment aimeriez-vous un taux de chômage de 10 p. 100 comme c'est le cas en Grande-Bretagne actuellement? Regardez-en la probabilité de distribution régionale au Canada et dites-moi ce que vous pourriez faire pour notre pays, parce que ces inégalités régionales semblent être permanentes dans une certaine mesure. Qu'est-ce que cela signifierait pour Terre-Neuve? Et pour les provinces Atlantiques? C'est ce qui me préoccupe.

Le président: Cela me préoccupe aussi, mais je dois avouer que je crois qu'il n'y a pas en réalité d'autres solutions à ce ralentissement. Il ne faut pas être dupe. Tous et chacun nous espérons des augmentations graduelles, de façon à ce que personne n'ait à en souffrir. Mais si nous voulons réduire l'inflation, quelqu'un en souffrira. Je crois tout simplement qu'il n'y a aucun autre moyen d'en sortir.

M. McQueen: Monsieur le président, voilà un point important. Je conviens qu'il n'y a aucun autre moyen d'en sortir sans que quelqu'un ait à en souffrir. Le problème est qu'avec un taux de 10 p. 100 de chômage, les effets nocifs ne sont pas distribués également. Un agriculteur très compétent qui a eu la malchance de s'engager dans le secteur agricole récemment a dû envisager une hypothèque énorme sur sa terre et sur son stock. Il est le genre d'agriculteur que nous aimerions avoir dans un avenir florissant, et que je peux réellement envisager pour l'industrie agricole dans un contexte mondial, mais il sera complètement annihilé par une telle situation. Pourquoi y a-t-il beaucoup plus de personnes en chômage dans les provinces Atlantiques? Je conviens qu'il y aura des personnes qui en souffriront. Cependant, s'il doit y en avoir, j'aimerais qu'elles soient réparties un peu plus également.

Le président: Voilà un bon point.

Le sénateur Roblin: En ce qui concerne les personnes qui devront en souffrir, je suis d'avis qu'elles sont réparties très inégalement actuellement particulièrement certaines catégories qui seront touchées par les taux d'intérêt élevés, notamment les petites entreprises et les collectivités agricoles et les personnes qui doivent renouveler leur hypothèque ou en prendre une nouvelle. Je conviens avec vous qu'il y a un grand nombre de personnes qui en souffrent.

[Text]

I will come back to my question about productivity and where we are going under the present arrangements. One of your theses is that it is a function of the relationship between actual and potential output.

Professor McQueen: That is, in technical language, one of a number of terms over on the right-hand side. It is a function of that plus a lot of other things.

Senator Roblin: I will have to simplify it because I do not know these other things. In any event, what has been bothering me is that when Governor Bouey was here, he left me with the clear impression that he thinks the economy is overheated, that there is just too much money chasing too few goods, and that the production is at the maximum level in a number of important industries. I had trouble agreeing with him, but that was his view.

The Economic Council took the other tack; they thought that the problem was to get people employed and to produce more. Whether there is a time differential that explains the two opinions is a matter that could be looked into. However, Governor Bouey's policy is that there is too much heat in the economy and that unemployment is the method by which he will solve this problem, because that is where all of his high interest policies lead to; that is, unemployment. What do you think of that scenario? Would you alter my conclusions?

Professor McQueen: No, I would not, senator. I am right on board with you on that point. Nobody appreciates better than I do, I hope, the great constraints within which Governor Bouey operates, both as to what he can do and also, by the way, as to what he can say.

Senator Roblin: I agree with that; it is true.

Professor McQueen: Financial markets study every word he says and the spaces between the words. As much as he has a gift for seeing the forthcoming year, he has to watch every word, every phrase, every comma that he utters.

Senator Roblin: I assure you that we never laid a glove on him.

Professor McQueen: Too much of the milk of human kindness and he might knock the government bond market off; that is the sort of situation he is in.

In any event, I must entirely agree with you on this point. Looking at his latest annual report, he made the same point, that output is pressing on capacity in this economy rather harder than most people think. I went to the *Bank of Canada Review* to look at the capacity utilization rate they are recording for our economy, and I just cannot make anything of the 1980 figures that are shown in that table, and would say that those capacity utilization rates are lower than they have been for some years.

The Chairman: What would you put them at?

Professor McQueen: I do not have to put them, the Bank of Canada itself puts them and they appear at Table 56 of the *Bank of Canada Review*, April, 1981. That is not a cheap shot; it is the only place one can find them.

[Traduction]

Je reviens à ma question concernant la productivité et où nous en sommes aux termes des arrangements actuels. L'une de vos thèses est que c'est en fonction de la relation entre la production réelle et potentielle.

M. McQueen: C'est l'un des nombreux termes que nous utilisons. C'est en fonction de cela et de beaucoup d'autres choses.

Le sénateur Roblin: Je vais simplifier parce que je ne sais pas quelles sont ces autres choses. De toute façon, ce qui me préoccupe, c'est que lorsque le gouverneur Bouey a comparu ici, il m'a laissé clairement l'impression qu'il est d'avis que l'économie est dans un état grave, qu'il y a simplement trop d'argent pour trop peu de produits, et que la production est à un niveau maximum dans un certain nombre d'industries importantes. J'ai de la difficulté à être d'accord avec lui, mais c'était son point de vue.

Le Conseil économique a un point de vue contraire; il est d'avis que la solution au problème est de créer plus d'emplois et d'augmenter la production. Nous pourrions étudier cette question pour en trouver l'explication. Cependant, la politique du gouverneur Bouey consiste à dire qu'il y a trop d'argent dans l'économie et que le chômage est une méthode qui permettra de résoudre ce problème, parce que c'est l'objectif que vise cette politique des taux d'intérêts élevés. Que pensez-vous de cela? Mes conclusions devraient-elles être différentes?

M. McQueen: Non, sénateur. Je suis tout à fait d'accord avec vous sur ce point. Personne ne peut mieux que moi comprendre les sévères contraintes auxquelles doit faire face le Gouverneur Bouey, à la fois sur ce qu'il peut faire et aussi, sur ce qu'il peut dire.

Le sénateur Roblin: Je suis d'accord; c'est vrai.

M. McQueen: Les marchés financiers étudient chaque mot qu'il prononce et lisent entre les lignes. En autant qu'il peut faire des prévisions sur l'année à venir, il doit surveiller chaque mot, chaque phrase, chaque virgule.

Le sénateur Roblin: Je puis vous assurer que nous ne l'avons jamais critiqué.

M. McQueen: Un peu trop de compassion humaine, et il pourrait détruire d'un seul coup le marché des obligations du gouvernement; voilà la situation dans laquelle il se trouve.

De toute façon, je suis entièrement d'accord avec vous sur ce point. Si l'on regarde le dernier rapport annuel, il a souligné la même question, voulant que la production exerce des pressions sur la capacité de l'économie beaucoup plus que ne le pense la plupart des personnes. J'ai examiné la «Revue de la Banque du Canada» pour voir les taux d'utilisation des capacités qu'elle donne pour notre économie et je ne peux tout simplement rien conclure des chiffres de 1980 indiqués dans ce tableau. Je dirais quand même que les taux en question sont inférieurs à ce qu'ils ont été pendant un certain nombre d'années.

Le président: Quelle valeur leur donnez-vous?

M. McQueen: Ce n'est pas à moi de le faire, mais à la Banque du Canada, et ils figurent au Tableau 56 de *La Revue d'avril 1981*. C'est d'ailleurs le seul endroit où l'on puisse les trouver.

[Text]

The Chairman: Could you read them into the record?

Professor McQueen: There are rather a lot of them. However, for 1980 for total non-farm goods producing industries, they seem to average somewhere around 80 per cent capacity utilization.

The Chairman: Is that low?

Professor McQueen: It is lower than it was in 1979, 1978, 1977 or 1976.

The Chairman: Is there only a marginal difference?

Professor McQueen: Perhaps you had better have this table inserted into the record, Mr. Chairman, there are rather a lot of numbers here.

The Chairman: Is that your wish honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: The figures go from a high of 85 down to 80.

Professor McQueen: Yes, something like that.

Senator Benidickson: Would you tell us the number of the table?

Professor McQueen: It is Table 56 of the *Bank of Canada Review*, April, 1981, appearing next page.

There are a lot of problems in deriving these statistics. I think I was one of the first people around this town who recommended that they be derived and published on a regular basis, and I am glad that is happening. However, there are a lot of problems with them. I simply feel that in the first part of his report, the Governor pushes beyond what I see to be the evidence regarding the degree of pressure that existed in 1980 and that exists right now with regard to our available resources in the economy. I become far more in accord with him when he starts talking about the expectational element of our inflationary problem later on in his report, where he utters some very wise words; namely, people will not be told; they must be shown that inflation is going to go down. To me, the expectational part is the part to get at, but that will not be done, as he says, by speeches. People must be shown that it is really going to happen, that it can happen.

The Chairman: Given the expectational situation, if you imposed a TIP type of control, is it not quite possible that people would say: "Well, yes, we learn from our experience. Controls were imposed before and what happened? We got through the controls, there was a lot of bureaucracy and a lot of difficulty, we got through to the other end and the inflation rates were worse than they were before."

[Traduction]

Le président: Pourriez-vous nous les donner pour qu'on puisse les inscrire dans le compte rendu?

M. McQueen: Il y en a beaucoup. Toutefois, pour 1980, en ce qui concerne l'ensemble des industries productives de biens non agricoles, ils semblent correspondre en moyenne à environ 80 p. 100 de l'utilisation des capacités.

Le président: Et vous trouvez cela bas?

M. McQueen: C'est plus bas qu'en 1979, 1978, 1977 ou 1976.

Le président: N'y a-t-il qu'une différence marginale?

M. McQueen: Il vaudrait peut-être mieux faire inclure ce tableau dans le compte rendu, monsieur le président, car il y a beaucoup de chiffres.

Le président: Cela convient-il aux honorables sénateurs?

Des voix: D'accord.

Le président: Les chiffres vont de 85 à 80.

M. McQueen: Oui, quelque chose comme cela.

Le sénateur Benidickson: Pourriez-vous nous donner le numéro du tableau?

M. McQueen: Oui, il s'agit du tableau 56 de la *Revue de la Banque du Canada d'avril 1981*, le voici, à la page suivante.

Le rassemblement de ces statistiques pose beaucoup de problèmes. Et je pense que je suis l'un des premiers à avoir recommandé qu'on les recueille et qu'on les publie d'une manière régulière. Et je suis content de voir que cela se fait. Toutefois, j'estime que dans la première partie de son rapport, le gouverneur dépasse la réalité pour ce qui est de la pression qui existait en 1980 et qui existe actuellement concernant les ressources dont nous disposons dans notre économie. Je suis beaucoup plus d'accord avec lui lorsqu'il parle de l'élément prévisible de notre problème inflationniste un peu plus loin dans son rapport et qu'il fait preuve de prudence en déclarant notamment qu'on en dira rien au public, qu'il faut lui démontrer que l'inflation va diminuer. Pour moi, la partie prévisible c'est celle dont il faut s'occuper, mais cela ne se fera pas, comme il le dit, par des discours. Il faut montrer au public que cela va réellement se produire et peut se produire.

Le président: Compte tenu de la situation prévisible, si l'on impose un contrôle fondée sur un programme PIR les gens pourront difficilement dire: «Eh bien nous tirons des leçons de l'expérience. Des contrôles ont déjà été imposés auparavant et que s'est-il produit? Nous en sommes sortis, il y a eu beaucoup de paperasserie et de problèmes, et au bout du compte, les taux d'inflation étaient pires qu'avant».

56

Capacity utilization rates
Taux d'utilisation des capacités

Quarters Trimestres	Total non-farm goods producing industries Ensemble des productives de biens non agricoles	Industrial Secteur industriel		Manufacturing Industries manufacturières			
		Total Total	Mining Mines	Total Total	Total non-durables Ensemble des biens non durables	Food and beverages Aliments et boissons	Tobacco products Produits du tabac
	B60000	B60001	B60002	B60003	B60026	B60004	B60005
1976 I	85.0	85.1	79.1	85.3	85.6	95.2	95.0
II	86.3	86.7	79.3	87.0	87.8	96.6	97.9
III	85.0	86.0	79.6	86.1	87.4	96.5	95.8
IV	84.2	85.1	81.1	84.4	85.9	95.2	90.9
1977 I	84.3	85.6	82.2	85.3	85.9	95.7	97.5
II	83.6	85.0	81.2	84.7	85.5	95.6	96.5
III	83.1	84.8	80.1	84.4	84.8	95.2	95.5
IV	82.7	84.9	79.4	84.5	85.0	95.9	100.0
1978 I	82.5	84.9	76.5	85.1	86.2	96.2	96.8
II	83.2	85.6	73.6	87.2	86.9	94.8	90.0
III	83.1	86.2	70.6	88.3	88.1	96.2	89.4
IV	84.5	87.7	74.2	89.6	89.5	97.4	91.7
1979 I	84.6	88.0	75.8	89.7	89.8	98.3	94.4
II	84.2	87.2	77.4	88.4	89.6	97.8	96.6
III	84.8	88.2	83.1	88.7	90.1	96.4	93.8
IV	83.4	86.9	79.8	88.1	89.9	98.9	90.8
1980 I	82.3	85.5	78.9	86.5	88.8	98.5	93.4
II	79.5	82.7	79.3	82.9	86.8	98.4	92.0
III	79.4	81.7	77.1	81.9	85.6	95.7	91.5
IV	81.1	83.0	75.3	83.7	86.7	96.4	93.0
Industrial (continued) Secteur industriel (suite)							
Manufacturing (continued) Industries manufacturières (suite)							
Quarters Trimestres	Chemical products Produits cliniques	Miscellaneous manufacturing Industries manufac- turières diverses	Total durables Ensemble des biens durables	Wood industries Bois	Furniture and fixtures Meubles et articles d'ameuble- ment	Primary metal industries Première transfor- mation des métaux	Metal fabricating Fabrication de produits en métal
	B60022	B60023	B60027	B60011	B60012	B60015	B60016
1976 I	78.0	88.5	84.9	84.6	75.2	80.6	88.1
II	75.7	89.9	86.2	88.9	80.5	79.3	89.7
III	74.0	90.3	84.9	89.2	79.8	75.8	88.5
IV	72.6	88.1	83.0	92.7	80.1	73.4	87.2
1977 I	70.6	88.9	84.8	94.5	74.9	77.2	87.2
II	70.7	86.8	83.9	89.8	72.2	80.2	84.9
III	69.6	85.5	84.1	93.3	72.3	84.7	85.7
IV	66.8	88.1	84.1	95.5	73.1	81.2	87.1
1978 I	67.8	90.5	84.1	93.8	77.0	83.1	86.7
II	68.2	91.8	87.4	97.4	80.3	86.7	90.6
III	67.3	95.2	88.6	99.6	80.3	84.9	90.2
IV	67.5	96.5	89.8	100.0	83.0	87.4	89.9
1979 I	65.5	93.1	89.6	94.7	82.3	86.7	90.5
II	64.0	98.8	87.2	98.0	84.6	83.8	91.9
III	65.3	100.0	87.4	96.0	82.5	83.8	94.7
IV	65.1	94.0	86.3	92.6	79.5	89.7	96.0
1980 I	65.3	91.5	84.3	93.1	82.5	88.6	97.3
II	63.0	90.9	79.1	87.6	80.9	85.0	91.4
III	61.9	89.9	78.3	89.5	81.4	84.7	89.0
IV	62.4	92.1	80.8	95.5	82.3	90.6	90.1

Rubber products Produits de caoutchouc	Leather products Produits du cuir	Textiles Textiles	Knitting mills Bonneterie	Clothing industries Habillement	Paper and allied industries Papier et produits connexes	Printing, publishing and allied industries Imprimerie, édition et activités connexes	Petroleum and coal products Produits du pétrole et du charbon
B60006	B60007	B60008	B60009	B60010	B60013	B60014	B60021
73.4	84.8	85.1	81.5	95.7	75.6	94.8	78.5
73.9	85.9	80.8	85.8	93.3	89.5	95.4	79.8
76.8	82.3	81.9	84.1	90.6	89.5	96.2	75.6
76.5	82.1	80.9	82.9	85.8	86.3	98.0	75.7
79.5	80.6	83.3	81.2	85.9	85.0	95.8	79.0
80.2	76.7	86.5	79.2	85.3	84.4	94.6	77.7
81.3	77.4	87.8	83.6	83.7	83.4	93.4	74.8
79.8	74.7	88.8	84.6	79.9	86.7	94.4	74.9
79.8	83.1	88.4	83.4	84.6	90.0	95.5	73.9
84.3	87.9	89.6	87.9	84.3	92.6	97.1	72.6
87.7	84.4	90.4	88.3	88.4	93.5	97.5	78.4
92.2	91.9	95.5	90.1	96.0	92.9	96.0	78.8
94.4	90.4	97.5	93.1	91.6	97.6	95.1	79.5
95.2	91.0	97.6	98.1	91.3	96.3	94.9	79.4
97.3	92.3	100.0	95.7	90.2	97.3	97.5	79.8
92.0	86.9	97.5	95.7	86.5	98.6	100.0	81.9
87.1	88.5	94.7	95.9	79.1	100.0	98.7	81.2
82.6	90.7	89.6	94.3	76.6	96.0	98.6	78.9
81.0	94.4	92.9	99.1	79.8	92.6	97.2	78.5
84.8	93.5	100.0	100.0	79.3	93.0	98.5	78.6
Machinery and equipment Machines et équipement	Transportation equipment Matériel de transport	Electrical products Produits électriques	Non-Metallic mineral products Produits minéraux non métalliques	Electric power, gas and water utilities Énergie électrique, gaz et eau	Construction	Energy	Total goods producing excluding energy
					Construction	Énergie	Ensemble des industries productives de biens, énergie exclue
B60017	B60018	B60019	B60020	B60025	B60024	B60028	B60029
79.8	85.5	88.7	90.3	91.4	87.1	82.9	85.3
83.9	89.2	85.7	88.3	93.9	86.2	85.5	86.4
83.0	89.2	85.3	83.2	93.5	81.1	83.6	85.1
82.4	84.9	83.5	79.8	96.2	80.2	86.1	83.9
81.4	90.4	81.9	82.7	92.1	79.6	83.8	84.4
79.6	89.7	81.7	81.3	92.1	78.1	83.5	83.6
78.0	87.7	80.1	79.6	93.8	76.3	82.8	83.1
78.5	88.4	79.3	80.0	94.1	74.4	83.5	82.5
79.8	86.1	80.6	79.4	93.8	73.0	82.3	82.5
85.1	89.8	81.5	81.5	88.9	73.7	79.1	83.8
85.1	93.8	81.7	85.7	88.8	71.3	79.3	83.6
87.9	93.3	86.2	84.8	90.0	71.1	81.1	85.0
90.2	94.6	87.5	78.4	90.6	70.8	82.9	84.8
89.0	83.6	88.6	81.2	90.6	71.5	83.3	84.4
94.9	79.3	90.6	83.0	90.1	71.8	82.4	85.2
97.2	73.5	88.9	78.2	87.1	69.3	79.6	84.0
91.3	68.6	88.9	75.3	86.3	68.9	78.6	83.0
88.9	60.1	87.0	70.2	84.9	67.0	76.6	80.0
84.3	60.4	86.0	71.0	85.6	70.2	76.1	79.9
83.0	63.8	86.4	74.0	86.8	73.3	75.6	82.1

[Text]

If your idea of a TIP program is to attack expectations, I then agree that the real problem is one of expectations. I think people will have learned from their experience that those things do not do any good and therefore people will not pay any attention.

Professor McQueen: My idea of a TIP program is one which must produce a very perceptible impact on the Consumer Price Index in conjunction, hopefully, with other forces which might be going in the same direction.

One thing I do know—and this also ought to be a reminder of how uncertain a world we live in—is that the world price of oil compared to other prices is, at the moment, moving down. Were this trend to continue for some while, it might have some very useful impact on foreign inflation and might create a sort of situation where it would be easier than otherwise to bring about a real decline—through a package of measures of which monetary policy would still very definitely be one—in the rate of price increase in this economy.

Senator Roblin: I will leave inflation and simply ask one more question. Mr. Chairman, I appreciate your courtesy in allowing me to take up so much time.

This question has to do with disparities versus development. When you were talking about development, you made the legitimate point that there are two factors involved. One is growth, meaning more, and the other is innovation, change and difference, which is something else altogether. You left me with the impression that you really thought we should be zeroing in on the latter—that is, innovation—rather than growth per se. Do you really think that?

Professor McQueen: I would not want to draw the distinction that sharply. In practice, senator, there is a strong association between the two. That is, you are much more likely to see them happening together than separately. However, where it is important in relation to regional development is where you say to yourself: "Look, are we going to improve our standing in the economic sweepstakes here in Canada by going on just as we are, by trying to boost exactly the industries and productive techniques that we already have been boosting, or are we only going to break out of this by doing new things in new ways?" That is where part of the answer lies. While we have talked a lot about Ontario and the Atlantic provinces, I must confess that, as an old Winnipegger, the question of how it can be done in Manitoba is particularly tantalizing and one to which I have no smart and ready answers.

Senator Doody: I will not take up very much time. This has been a fascinating morning and, as they say in my part of the world, my head is very full.

I would like to get some of the professor's feelings on the tie-in between the Canadian and the U.S. economy. It seems to me that, no matter how hard we struggle in Canada, we will still be very much at the mercy of the United States economy. The United States has now put into effect some tax and spending cuts, and the inflation rate appears to be dropping a little, although there are many who feel that it is not. Do you have any thoughts on that subject?

[Traduction]

Si votre idée d'un programme PIR consiste à s'opposer aux prévisions, dans ce cas je conviens que celles-ci constituent le problème réel. Je pense que les gens auront appris, par expérience, que ce genre de choses n'apportent rien et par conséquent ils n'y porteront pas attention.

M. McQueen: Pour moi, un programme PIR doit avoir une incidence très manifeste sur l'indice des prix à la consommation, conjointement, on l'espère, à d'autres forces allant éventuellement dans la même direction.

Ce que je sais, et cela devrait aussi nous rappeler l'incertitude du monde dans lequel nous vivons, c'est que le prix mondial du pétrole est actuellement à la baisse comparative-ment à d'autres prix. Si cette tendance devait se poursuivre pendant un certain temps, elle pourrait avoir une incidence très bénéfique sur l'inflation étrangère et créer une situation permettant de provoquer une réelle diminution, grâce à un ensemble de mesures dont ferait partie la politique monétaire, du taux de l'augmentation des prix dans cette économie.

Le sénateur Roblin: Je vais en finir avec l'inflation et poser une autre question. Monsieur le président, je vous remercie de m'accorder un temps de parole aussi long.

Ma question a trait aux disparités par rapport au développement. Lorsque vous avez parlé de développement, vous avez dit que deux facteurs entraient en ligne de compte, d'une part la croissance, c'est-à-dire un «plus», et d'autre part, l'innovation, qui constitue quelque chose de complètement différent. Or, vous m'avez laissé l'impression que, d'après vous, nous devrions nous concentrer sur le deuxième facteur. Le pensez-vous réellement?

M. McQueen: Je ne voudrais pas faire une distinction aussi catégorique. Dans la pratique, sénateur, les deux éléments sont fortement associés; il y a beaucoup plus de chances de les voir se produire ensemble que séparément. Toutefois, ce qui est important concernant le développement régional, c'est lorsque vous vous dites: «allons-nous améliorer notre position dans cette loterie économique que nous connaissons au Canada en poursuivant dans la même voie, en essayant de relancer les industries et techniques productives que nous avons déjà tenté de relancer? Ou allons-nous tout simplement sortir des sentiers battus en innovant?» C'est en partie là que réside la réponse. Bien que nous ayons beaucoup parlé de l'Ontario et des provinces Atlantiques, je dois avouer qu'en tant qu'ancien résident de Winnipeg, la question de savoir comment s'y prendre au Manitoba est terriblement tentante bien que je ne puisse trouver de réponses sur-le-champ.

Le sénateur Doody: Je ne serai pas long. Cela a été une matinée des plus intéressantes et comme on dit dans ma région, ma tête est pleine.

J'aimerais avoir les impressions de M. McQueen quant aux liens qui existent entre les économies canadienne et américaine. Il me semble que, quoique nous fassions au Canada, nous serons toujours à la merci de l'économie des États-Unis. Ainsi ils viennent d'adopter des réductions d'impôt et de dépenses, et le taux d'inflation semble baisser quelque peu, bien que ce ne soit pas l'avis de tous. Avez-vous des commentaires là-dessus?

[Text]

Professor McQueen: I do, senator, but they are in a very inchoate state at the present time. I have been trying to get a grip on the numbers of the fiscal initiatives in the United States. Of course, the numbers are not firm yet since there is still a lot which has to go through Congress. I am talking about the fiscal side now. What they are going for on the monetary side is clear. There seems to be a great deal of shifting around.

There are going to be very large cuts in civil expenditures which will be roughly offset by increases in defence expenditures and a tax cut aimed at a middle class which, unlike the middle class in this country, has not had an indexed personal income tax. Their real position over the last few years has been at a standstill. A lot of the anger stems from that, seemingly, that is what this particular tax cut is aimed at.

If you want all of this shifting around, within unchanged totals, to exert some strong effect on the U.S. economy, using the available economic knowledge about how high- to middle-income people react to tax changes, it is very difficult to assess whether they will work out. Most of the studies in the U.S., which have been conducted over a long period of time, indicate that people in that walk of life tend to be working about as hard as they can. If you tell them that they are slacking or goofing off, they will be extremely annoyed. The investigations that have been done indicate that that is relatively true. If you are upwardly mobile middle management in a large U.S. corporation, if you are not already working as hard as you can, you will not be around very long.

There are many mysteries on that side of the matter. I could refer you to various articles concerning the subject.

The reaction of Wall Street is very interesting. It is bifurcated. Wall Street is absolutely delighted at the pro-business stand of the President. It is absolutely delighted with a President who appears on the television tube, unlike his predecessor, and seems to be strong, confident and knows where he is going. They say that they are enchanted by all of this. But, something happens to that enchantment before they walk out onto the trading floor of the New York Stock Exchange such as what the *Dow-Jones* index is telling me at the present time. They are not at all sure about the efficacy of this new medicine. I suppose, in fairness, one should give it a chance to operate for a while.

To my knowledge, there is nothing in the prior economic learning which would lead you to anticipate a great big bang in productivity from this.

Before President Reagan took office, there was an interesting article by Lyle Gramley, a member of the Federal Reserve Board, in that excellent magazine called *Challenge*. He went through all of the supply-side ideas and discovered that you might pick up a little distance against inflation from these measures, but he did not seem to think that he was looking at an atomic bomb.

I am as perplexed as you are about that side of the mixture down there.

[Traduction]

M. McQueen: Oui, sénateur, mais ils ne sont pas en ordre. J'ai essayé d'obtenir le nombre d'initiatives d'ordre fiscal mais, bien entendu, ces chiffres ne sont pas encore définitifs étant donné que nombre de mesures doivent encore passer par le Congrès. Je parle de l'aspect fiscal. Quant à l'orientation de l'aspect monétaire, elle semble claire bien qu'il y ait beaucoup de changements ici et là.

Il va y avoir d'importantes réductions dans les dépenses au civil, lesquelles seront, grosso modo, compensées par l'augmentation du budget de la Défense nationale et par une réduction fiscale destinée à la classe moyenne qui, contrairement à son homologue du Canada, n'a pas eu d'indexation de l'impôt sur le revenu. Et ces dernières années, sa position réelle a été au point mort, ce qui la rend mécontente. Apparemment, la réduction fiscale en question devrait corriger la situation.

Si vous voulez tous ces changements-là, au sein des mêmes structures, pour avoir une forte influence sur l'économie américaine, en recourant aux connaissances économiques actuelles sur la manière dont réagissent les personnes à revenus moyen et élevé face aux modifications fiscales, il est très difficile d'évaluer si cela fonctionnera. La plupart des études effectuées aux États-Unis sur une longue période indiquent que les personnes dans cette catégorie ont tendance à travailler aussi fort qu'elles le peuvent. Donc, si vous leur dites qu'elles ralentissent, elles s'en trouveront extrêmement ennuyées. D'après les enquêtes effectuées, c'est relativement vrai. Si vous êtes un cadre moyen et ambitieux travaillant pour une grosse société américaine, et si vous ne travaillez pas déjà aussi fort que vous le pouvez, vous ne resterez pas là très longtemps.

Cet aspect comporte de nombreux mystères. Je pourrais vous signaler plusieurs articles sur la question.

La réaction de Wall Street est très intéressante elle est ramifiée: Wall Street est très heureux de voir que le président appuie les entreprises, paraît à la télévision, contrairement à son prédécesseur et semble très fort, avoir confiance en lui-même et savoir où il va. Toutefois, quelque chose vient assombrir cet enchantement, avant qu'ils se lancent sur le marché de la bourse de New York comme me l'indique l'indice *Dow-Jones* à l'heure actuelle. Ils ne sont pas sûrs de l'efficacité du nouveau remède. Je suppose que, pour être juste, on devrait le laisser fonctionner pendant un certain temps.

A ma connaissance, l'expérience économique antérieure ne permet pas de prévoir un gros boom de la productivité.

Avant que le président Reagan entre en fonction, Lyle Gramley, membre du *Federal Reserve Board* a fait paraître un article intéressant dans cet excellent magazine intitulé «*Challenge*». Il a examiné toutes les idées relatives à l'offre et a découvert que ces mesures nous permettraient de prendre du recul par rapport à l'inflation. Toutefois, il n'avait pas l'air de penser que Reagan songeait à la bombe atomique.

Cet aspect de la situation me laisse aussi perplexe que vous.

[Text]

Senator Doody: That sort of mixture certainly does not help us grapple with the economic situation here.

Professor McQueen: No, it does not.

Senator Doody: We are not going to accomplish all that much unless we have some idea of what is going to happen in the U.S., Germany, Switzerland and Japan.

Professor McQueen: Yes.

Senator Doody: We talked about hurts as being part of the solution. This is scant consolation to those people who are going to be out of work because of policy decisions which are based on lack of knowledge.

Professor McQueen: Yes.

Senator Doody: We are groping in the dark and it is rather frightening.

Professor McQueen: Yes, I entirely agree, and that is why I do not go for a crash unemployment solution. Undoubtedly, that is why the Governor of the Bank of Canada is, so far, tending towards a gradualistic approach on monetary policy.

Senator Doody: Other than the high interest rates, which are damaging enough, the only other tool that has been suggested is controls or the TIP program. Other people have mentioned their experiences with controls and their views certainly do not give me much encouragement.

In our earlier discussion, we seemed to dismiss the impact of imported goods on a program such as that, whether it be a TIP program or straight wage and price controls. I do not think that can be dismissed so easily. Do you have access to information or formulae which may be able to control the prices of imported goods which, last time around, caused frustration for the program?

Professor McQueen: There is no formula.

Senator Doody: Will we be able to control the price of manufactured goods coming into this country?

Professor McQueen: If our exchange rate moved up, that would reduce the prices of foreign goods. However, any exchange rate movement in either direction, while it helps some people, hurts others.

There is no magic escape from the foreign price influence on this very open economy. That is why I laid a good deal of emphasis on utilizing the control or TIP weapon at some time when you are experiencing a reasonably favourable trend in foreign prices, that is to say, when the rate of inflation is falling abroad. That might be the most opportune time to use this type of policy instrument to wind down our inflation in Canada to a better level.

Senator Doody: Will we have to coast with what we have until things improve outside?

Professor McQueen: I notice that the Governor of the Bank of Canada, in some of his testimony, put it rather well. He said that we still have some margin to mess up our affairs on our own in this country, or to make them go a little better than

[Traduction]

Le sénateur Doody: En effet, cela ne nous aide certainement pas à attaquer le problème économique chez nous.

M. McQueen: Non, en effet.

Le sénateur Doody: Nous ne pourrions pas accomplir grand-chose ici, à moins de savoir ce qui va se passer aux États-Unis, en Allemagne, en Suisse et au Japon.

M. McQueen: C'est exact.

Le sénateur Doody: Nous avons parlé de remèdes douloureux comme solution partielle. C'est toutefois une maigre consolation pour ceux qui vont se trouver sans travail, tout simplement à cause de décisions fondées sur un manque de connaissances.

M. McQueen: En effet.

Le sénateur Doody: Nous rampons dans l'obscurité et cela est plutôt inquiétant.

M. McQueen: Je suis absolument d'accord avec vous et c'est la raison pour laquelle je ne préconise pas de solution brusque concernant le chômage. De toute évidence, c'est aussi la raison pour laquelle le Gouverneur de la Banque du Canada tend vers une approche graduelle concernant la politique monétaire.

Le sénateur Doody: En dehors des taux d'intérêt élevés, qui font déjà suffisamment mal, le seul autre instrument proposé ce sont les contrôles ou le programme P.I.R. Or, d'autres ont parlé de leur expérience en ce qui concerne les contrôles, laquelle ne m'encourage guère dans cette voie.

Lors de notre discussion antérieure, il semble que nous ayons rejeté l'incidence des produits importés sur un tel programme, qu'il s'agisse du P.I.R. ou d'un contrôle direct des salaires et des prix. Or, je ne crois pas que l'on puisse rejeter cette incidence si facilement. Avez-vous accès aux renseignements ou formules susceptibles de contrôler les prix des produits importés et qui, par le passé, ont entravé la marche du programme?

M. McQueen: Il n'y a pas de formule.

Le sénateur Doody: Pourrions-nous contrôler le prix des produits manufacturés importés?

M. McQueen: Si le taux de change montait, cela réduirait le prix des produits étrangers. Toutefois, toute fluctuation de ce taux, que ce soit à la hausse ou à la baisse, fait le bonheur des uns et le malheur des autres.

Il n'y a pas de solution magique pour échapper à l'influence étrangère en matière de prix sur cette économie ouverte. C'est la raison pour laquelle je préconise d'utiliser les contrôles ou les programme P.I.R. lorsque la tendance des prix étrangers se révèle raisonnablement favorable, lorsque le taux d'inflation à l'étranger est à la baisse. C'est peut-être le moment le plus opportun pour utiliser sereinement cet outil pour ramener le taux d'inflation canadien à un niveau plus acceptable.

Le sénateur Doody: Devrons-nous continuer sur notre lancée jusqu'à ce que les choses s'améliorent à l'étranger?

M. McQueen: Je remarque que le Gouverneur de la Banque du Canada présente bien les choses dans certains de ses témoignages: Il dit que nous avons encore la latitude d'empirer les choses de notre côté ou de les améliorer légèrement par

[Text]

abroad. We are not paralyzed, we do have a margin. If you go back over the last 20 years or so, you can see some periods when we were doing quite notably better, in some respects, than the United States. It is not hopeless, but it is a very big factor.

Senator Doody: If there is some margin for improvement, some steps should be taken to inform the public because they are convinced that there is no point in trying. Their attitude is to try to make more income so that they can stay even because they do not know what is going to happen next year. This mentality has become a dogma and you will have some difficulty convincing people that any controls are going to be anything but another rip-off.

Professor McQueen: You are describing better than I could the problem of embedded inflationary expectation, and that is the heart of the problem.

Senator Doody: There will be very little point in telling these people to work harder because 25 per cent are unemployed.

Professor McQueen: Senator, if there is one thing I definitely do not believe in, it is the fellow in a three-piece suit telling someone in Lee overalls or in fishing gear to work harder or to discipline himself more. The reply should either be a punch in the snout or a question such as: "By the way, how much did you make last year?" End of discussion.

Senator Manning: Most of the points I had intended to touch on have been covered, but I should like to touch on one or two of them again.

You state that you feel that some form of controls or an alternative such as the TIP program is perhaps necessary to bring inflation under control. On the matter of controls and in light of the experience we have had in this country and the experience of other countries, is there any solid reason to hope that this is or can be an effective way of controlling inflation, other than having a temporary impact?

Professor McQueen: There is no valid reason to suspect that it can, if all the other factors including monetary policy and so forth, are working against it. There is a time for these things, and the timing is very important. They have worked on occasion and I think one has to say that they, for all that could be said against them—the running shoes and everything else—had an impact during the Second World War.

There is another thing which I would like to say about the Second World War, having been alive at the time and reading newspapers, and it is this: The great objection to controls, which I share as an economist, is that they are very distorting to the normal operations of a market economy. They were thus distorting during the Second World War. But, one very encouraging thing is that when we dropped them, the distorting effects on the economy did not seem to be very long-lasting. By the late 1940s, early 1950s, we were into a period of, as I am sure you will vividly remember, strong economic expansion in this country. We had an economy that was putting on a very good and flexible performance with very low rates of

[Traduction]

rapport à l'étranger. Nous pouvons agir. Si l'on jette un coup d'œil sur les vingt dernières années, on constate qu'il y a des périodes où nous nous tirions beaucoup mieux d'affaires, à certains égards, que les États-Unis. Donc la situation n'est pas sans espoir, mais c'est un facteur très important.

Le sénateur Doody: Si on peut encore améliorer les choses, il faudrait en informer le public car celui-ci est convaincu que cela ne vaut même pas la peine d'essayer. Il se force tout simplement d'avoir un salaire plus élevé de manière à garder le même niveau de vie car il ne sait pas de quoi sera fait demain. Cette mentalité est devenu un dogme, et vous aurez du mal à convaincre les gens que les contrôles doivent être autre chose que de vol organisé.

M. McQueen: Vous décrivez mieux que moi le problème des prévisions inflationnistes ancrées, et c'est là le cœur du problème.

Le sénateur Doody: Il serait inutile de dire à ces gens de travailler plus fort parce que 25 p. 100 de la population actuelle sont en chômage.

M. McQueen: Sénateur, une chose à laquelle je ne crois pas, c'est la personne en costume trois-pièces qui vient dire à une autre en salopette Lee ou en accoutrement de pêche de travailler plus fort ou de se discipliner davantage. Comme réponse, il devrait soit recevoir un coup de poing soit se faire poser la question suivante: «A propos, combien avez-vous gagné l'année dernière?» Fin de la discussion.

Le sénateur Manning: La plupart des points que je désirais soulever ont été couverts mais je voudrais en aborder quelques-uns de nouveau.

Vous avez déclaré que, selon vous, certains contrôles ou un programme P.I.R. sont peut-être nécessaires pour juguler l'inflation. Au sujet des contrôles, et à la lumière de l'expérience acquise dans ce pays et de celle d'autres pays, y a-t-il des raisons valables d'espérer que cela est, ou peut-être, un moyen efficace de juguler l'inflation, en dehors des effets temporaires?

M. McQueen: Non, si tous les autres facteurs, y compris la politique monétaire, vont à l'encontre, de ce moyen. Le choix du moment est très important. Ce système a fonctionné à l'occasion et notamment pendant la Seconde Guerre mondiale.

J'ai autre chose à dire au sujet de celle-ci, l'ayant connue et ayant lu les journaux: la grande opposition aux contrôles, et que je partage en tant qu'économiste, c'est qu'ils perturbent les opérations normales de l'économie de marché. C'est ce qu'ils ont fait pendant la Seconde Guerre mondiale. Toutefois, chose encourageante, lorsque nous les avons abandonnés, les effets sur l'économie n'ont pas duré longtemps. En effet, après 1945, et au début des années 50, nous étions dans une période de forte expansion économique dans ce pays, vous vous en rappelez, j'en suis sûr. Nous avions une économie qui avait un très bon rendement et un taux d'inflation très bas.

[Text]

inflation. So the damage at least does not seem to be very lasting.

I think you can get some effect if you use them in the right manner and in the right circumstances. That is all I can claim for them.

Senator Manning: If I could pursue your illustration of the last war a little further, I think your conclusion is quite right. But, in the first place, that situation is not comparable to what we face today. You can do a lot of these things with considerable success under the circumstances of a war situation that you simply cannot do in an open society under other situations. I think perhaps you would agree that at the end of the last war—and I happen to have been rather closely associated with Donald Gordon, who was head of the Wartime Prices and Trade Board—that had the war gone on a little longer, it is very doubtful that they would have held those controls. The pressures and resistance to those controls which had been accepted under the pressures of wartime emergency were wearing terribly thin. Fortunately, the end of the war permitted them to drop them. But even if the war had not permitted it, I know that there were very grave doubts in the minds of people with whom I was closely associated that the controls could have continued much longer. I must admit that in control situations there is the self-destructing element of public pressure.

Coming back to your point, it is correct that when those controls were removed there was no major disruption in the economy. I think, though, that that was largely due to the fact that we entered into that post-war period of reconstruction and boom which offset what otherwise would quite likely have been the obvious consequences. What I am getting at is this: Following along on what you said earlier, if you are going into controls, and if they are inadequate or half-heartedly imposed, it is better to forget them altogether. But if you go the other way, make them adequate, enforce them rigidly and do everything that is needed to control, the whole scene—not just wages and prices—then would it not be true that the dislocation in that kind of control will ultimately be ended by political pressure, whether we like it or not, which would be far more significant and serious than what we faced, for example, after the last war, when we had a different set of circumstances altogether?

Professor McQueen: I do not know that I would entirely agree with that, senator. The scenario that I am thinking of here is not a five-year exercise. We would be looking at something more in the nature of one year to two years with some remaining monitoring mechanism after that, assuming that we had achieved a viable result. I think I have more faith in the recuperative powers of the economy than perhaps you have.

I managed a labour force through the AIB period which was almost entirely subject to the controls. I am referring to a university at which I was an administrator at the time. After we came out of the controls, we got back to normal, both in our collective bargaining and our other sectors of wage and salary determination pretty quickly. I do not quite share your fear that there would be very long-lasting effects after these

[Traduction]

Je pense que vous pouvez avoir des résultats si vous les utilisez de la bonne manière et dans des bonnes circonstances.

Le sénateur Manning: Si je peux poursuivre votre exemple de la dernière guerre, je pense que votre conclusion est tout à fait exacte. Mais, en premier lieu, cette situation ne se compare pas avec celle d'aujourd'hui: Vous pouvez très bien faire beaucoup de chose avec beaucoup de succès en temps de guerre, et ne pas pouvoir les appliquer en temps de paix. Vous conviendrez peut-être que si la guerre avait duré un peu plus longtemps, le gouvernement n'aurait pas pu maintenir ses contrôles. En effet, ces contrôles qui ont été acceptés sous la pression de la guerre, devenaient de moins en moins populaires. Heureusement, la fin de la guerre a permis au gouvernement de les abandonner. Mais même sans cela, je sais que les gens doutaient fort que les contrôles puissent continuer très longtemps. Je dois admettre que en période de contrôle, il y a l'élément auto-destructeur de la pression publique.

Pour en revenir à votre point, il est exact que lorsque les contrôles ont été abandonnés, l'économie ne s'en n'est pas trouvée très perturbée. Je pense toutefois que cela était largement dû au fait que nous passions à la période de reconstruction et de boom de l'après-guerre qui compensait toutes répercussions. Voici ce que je veux dire: pour poursuivre ce que vous avez dit tout à l'heure, si l'on se lance dans les contrôles, et s'ils sont inadéquats ou ne sont pas imposés avec conviction, il vaut mieux les oublier complètement. Par contre, si vous procédez d'une autre manière, les rendez adéquats, les appliquez d'une manière rigide et faites tout pour contrôler l'ensemble, et non seulement les salaires et les prix, dans ce cas, n'est-il pas vrai que la pression politique mettra fin à la dislocation de ces contrôles, que cela nous plaise ou non, ce qui serait beaucoup plus grave que les difficultés devant lesquelles nous nous sommes trouvés, par exemple, après la dernière guerre, alors que les circonstances étaient complètement différentes?

M. McQueen: Je ne sais pas si je suis tout à fait d'accord avec cela, sénateur. Le scénario auquel je songe n'est pas quinquennal. Nous songeons plutôt à un ou deux ans, avec un certain système de surveillance qui restera en place, à supposer que nous ayons atteint des résultats probants. Je pense avoir davantage confiance que vous dans les pouvoirs «récupérateurs» de l'économie.

J'ai pendant tout la mandat de la C.L.I. dirigé des employés, qui ont été presque entièrement assujettis aux contrôles. Je parle d'une université dont j'étais administrateur à l'époque. Une fois sortis des contrôles, nous sommes revenus à la normale très rapidement, tant dans nos négociations collectives que dans les autres secteurs d'établissement des salaires. Je ne crains pas autant que vous de longues répercussions, après

[Text]

controls were discontinued. I think there is more natural vitality in our economy.

There is one very important matter, though, which should be considered during the period that controls are on. The more I read in labour economies, which I am studying rather heavily these days in an attempt to get a clear idea in my mind of my monetary policy does not impact wages and salaries and prices as fast and as effectively as we would like, I am impressed by the importance in the labour market of the views people hold about what is a natural relationship, for example, between a carpenter's wage and a plumber's wage, and on through the whole gamut of relationships between people's remuneration.

The strength with which views are held about what constitutes a natural relationship between, say, my pay and your pay is astounding as one starts to watch it operate through a couple of turns of the business cycle. Therefore, I think that if we are going to have a modestly successful—and that is all I would look for—exercise of this kind, it would be very important for those planning it to work it so that we come out of the exercise with about the same set of percentage relationships between remunerations as what we went in with because people's views about what constitutes equitable treatment are a hard, hard fact.

I stress again a point I made earlier in my remarks, that when you are talking about economics you are not talking about the parts of a car, you are talking about people, and how they feel; and what is fair treatment and what is not is something you have to take into account. If you do not take it into account, you are in for trouble. I think this is one very important aspect, which I throw in even though it really is not a direct answer to the question you asked, senator.

Senator Manning: You made a very interesting comment this morning. It was with regard to the political realities which have to be taken into account in dealing with all these things. Maybe this is not a fair question because it is in the political field, but do you think that it is possible to come to grips effectively with problems such as inflation as long as we permit political considerations to take priority over economic realities?

Professor McQueen: Well, senator, you do take me a bit out of my field of expertise. Politics and economics are really about the same thing—that is to say, they are about the conduct of human beings. Alfred Marshall defined economics as the study of mankind in the ordinary business of life. Well, politics is not all that different from that, either.

I just think there are political realities that are as hard as some economic realities.

Senator Benidickson: Hear, hear.

Professor McQueen: And they have to be dealt with in that way. I can think of three or four solutions for inflation that would work just fine, if people would stop being people for two years. I could move those numbers around and think of all sorts of real "tough guy" policies that would straighten things

[Traduction]

l'abandon des contrôles. Je crois en effet que notre économie a davantage de vitalité naturelle.

Il y a toutefois une question très importante à envisager pendant la période d'application des contrôles. J'étudie assidûment en ce moment le sujet de l'économie du travail afin d'essayer de comprendre clairement pourquoi la politique monétaire n'exerce pas sur les prix et les salaires des répercussions aussi rapides et aussi efficaces que nous le souhaiterions; plus je lis sur le sujet, plus je suis frappé de l'importance sur le marché du travail des opinions des gens au sujet de ce qui est un rapport naturel, par exemple, entre le salaire d'un menuisier et celui d'un plombier et de toute la gamme des rapports entre les rémunérations.

La vigueur des opinions au sujet de ce qui constitue une relation naturelle entre, mettons, mon salaire et le vôtre est vraiment étonnante si l'on examine son évolution pendant quelques cycles économiques. Par conséquent, je pense que si nous voulons obtenir des résultats assez satisfaisants, et je n'en espère pas davantage, ce serait très important pour ceux qui planifient le projet de faire en sorte que nous en sortions avec un équilibre entre les rapports de pourcentage des rémunérations égal à celui que nous avions au départ étant donné que les opinions des gens au sujet de ce qui constitue un traitement équitable sont un fait très sérieux.

J'insiste de nouveau sur un point que j'ai déjà fait ressortir, c'est que lorsque vous parlez d'économie vous ne parlez pas des pièces d'une voiture, vous parlez d'êtres humains et de ce qu'ils ressentent; et il faut tenir compte de ce qui constitue et ne constitue pas un traitement équitable. Si vous n'en tenez pas compte, vous êtes en difficulté. Je pense que c'est là un aspect très important et sur lequel j'insiste, même si ce n'est pas vraiment une réponse directe à la question que vous avez posée, sénateur.

Le sénateur Manning: Vous avez fait ce matin une observation très intéressante, concernant les réalités politiques dont on doit tenir compte lorsqu'on traite de ces questions. Je n'ai peut-être pas le droit de vous demander la question suivante parce qu'elle se rattache au domaine politique, mais pensez-vous qu'on puisse s'attaquer efficacement à des problèmes comme l'inflation tant qu'on permettra à des considérations politiques d'avoir la priorité sur les réalités économiques?

M. McQueen: Je dois dire, sénateur, que vous abordez un domaine qui est un peu en dehors de ma compétence. La politique et l'économie traitent en fait de la même question, c'est-à-dire du comportement des êtres humains. Alfred Marshall a défini l'économie comme l'étude de l'humanité dans le cours normal de la vie. Je crois qu'on pourrait en dire autant de la politique.

Je pense simplement qu'il existe des réalités politiques qui sont aussi sérieuses que certaines réalités économiques.

Le sénateur Benidickson: Bravo! Bravo!

M. McQueen: Et c'est ainsi qu'il faut les traiter. Je peux penser à trois ou à quatre solutions pour l'inflation qui donneraient d'excellents résultats si les êtres humains cessaient simplement de se comporter comme tels pendant deux ans. Je pourrais déplacer les pions sur l'échiquier et penser à toutes

[Text]

out fast and get us on the right track. The problem is that we are dealing here with people. The problem is political economy.

I think Adam Smith was quite right to describe the study with those two words rather than with the word "economy".

Although it has pretensions to being a kind of science, and indeed we all try to be as scientific as we can, having respect for evidence and all that kind of thing, since its beginning economics has been a process of advising the sovereign. That is what the wealth of nations was really about: Tell the sovereign what to do.

Willy-nilly, therefore, I think if you are going to apply economics in any way you are into the world of political economy, and there I think to ignore a hard political fact is just plain foolish. You are just going to beat your head against it, and what is the sense of that?

Senator Manning: Perhaps there is an increasing need to have some body that can figure out a way of reconciling the political reality with the economic reality. It seems to me that so long as there will always be one or the other without a reasonable balance between the two, there will be these inevitable disruptions, because things will be done for political reasons which are simply wrong economically and will therefore work against the economic interests in the long run.

Surely there should be some way of reconciling those two so that it is not an "either/or" situation.

Professor McQueen: I agree with you, senator. That, indeed, is the burden of the first main section of my written comments, and again I must apologize that they reached the members of this committee so late. Yes, I think that is the way you have to look at it.

I would not be surprised if the subject of energy pricing is running through your mind, among other things, in this connection. You have to be persuasive, because if you do not move people, you are not going to get the economic result that you may seek.

I think the wrong thing to do is to have one compartment over here called "politics," where all the demagogues and other people do their thing, and another compartment over there, which is called "economics," where all of us pure scientists do our thing and don't taint ourselves with the everyday. I think that is just unrealistic, above all talking about a problem like inflation when it has a large component in it of inflation expectation, something that people carry around in their minds.

I do not see how you can keep the political considerations out of that in trying to figure out a solution that will work.

Senator Manning: I agree with you that you cannot keep them out, but what disturbs me is that on a worldwide scale today this very point we are talking about is a vital factor in the dislocation of economies of countries all over the world.

[Traduction]

sortes de politiques draconiennes qui redresseraient la situation rapidement et nous mettraient sur la bonne voie. Le problème c'est que nous avons affaire à des êtres humains. Le problème est l'économie politique.

Je pense qu'Adam Smith a eu raison de décrire le sujet par ces deux mots plutôt que de se limiter au simple mot «économie».

Bien qu'elle soit considérée comme une sorte de science, et en fait nous essayons tous d'être aussi scientifiques que nous le pouvons, respectant les preuves etc. depuis le début l'économie a consisté à conseiller les souverains. C'est ce qui faisait vraiment la richesse des nations: dites au souverain ce qu'il doit faire.

Je pense donc que si, bon gré mal gré, vous appliquez les principes de l'économie de quelque façon que ce soit, vous entrez dans le domaine de l'économie politique et sur ce terrain-là, ce serait de la simple folie de laisser de côté un fait politique sérieux. Cela équivaut à se frapper la tête contre un mur sans obtenir aucun résultat.

Le sénateur Manning: Nous avons peut-être de plus en plus besoin que quelqu'un puisse trouver un moyen de concilier la réalité politique avec la réalité économique. Il me semble que tant que l'un des deux l'emportera sans qu'il y ait équilibre entre les deux, il y aura de ces inévitables perturbations parce que des initiatives seront prises pour des motifs politiques qui n'ont simplement pas leur raison d'être sur le plan économique, ce qui, à la longue, jouera contre les intérêts économiques.

Il devrait sûrement y avoir une façon de concilier ces deux points de vue sans en arriver à une situation où il faut choisir entre les deux.

M. McQueen: Je suis d'accord avec vous, sénateur. C'est en fait le thème de la première partie de mes observations écrites, et je regrette qu'elles soient parvenues si tard aux membres du Comité. Oui, je crois que c'est la façon d'envisager la question.

Je ne serais pas surpris si vous pensiez, entre autres, au prix de l'énergie. Vous devez vous montrer persuasifs parce que si vous ne faites pas bouger les gens vous n'obtiendrez pas le résultat économique que vous avez peut-être en vue.

Je crois que l'attitude qu'il faut blâmer serait d'avoir un compartiment d'un côté appelé «politique» où tous les démagogues et autres agiraient à leur façon et un autre compartiment que nous appellerions «économique» où nous tous, hommes de science, continuerions nos travaux sans nous mêler de la vie quotidienne. Je pense que c'est complètement irréaliste, surtout lorsqu'on parle d'un problème comme l'inflation qui comporte en soi un grand élément de prévision inflationniste, ce dont les gens ne peuvent se débarrasser.

Je ne vois pas de quelle façon vous pouvez garder les considérations politiques en dehors de cela en essayant d'imaginer une solution qui réglerait le problème.

Le sénateur Manning: Je suis d'accord avec vous que vous ne pouvez pas tenir les préoccupations politiques en dehors du jeu mais ce qui m'ennuie c'est que ce point même dont nous

[Text]

You mentioned this in conjunction with energy. It seems to me that when OPEC first started its cartel and price fixing, we moved into an era of political price fixing with respect to energy. Those prices were not based on costs or on anything of that kind. They were political prices.

Today you can hardly find a place left in the world where energy is not subjected to political price fixing. In Canada, for instance, our articles are priced for political purposes as opposed to economic business. The OPEC price is a price fixed for political reasons.

I find it amusing—well, not amusing, because it is so serious—to hear all of the socialists screaming about the multinational oil companies and that sort of thing, because when they were running the show we were buying oil at \$2.40 a barrel. It was only when we moved into the political price-fixing era that the prices started to go through the roof.

That just illustrates the distortions that come across in the field.

My whole point is that I recognize that political realities have to be lived with and faced, but I think economic realities must be lived with and faced also. Unless we can get some reconciliation of those two things, we will be going around this same old cycle with very little long-range benefit.

Professor McQueen: Senator, I agree with 90 per cent of what you say. May I engage in one cheap shot, however? As one who lived on this side of the Ottawa River, I can remember a time quite a few years ago when I was not paying quite the Middle East price for oil but a slightly higher one. But that was a tea party, of course, in those days.

OPEC is not the first time that politics have come into the oil business. Politics have been in the oil business since its beginning. I have taken some trouble to read its history. You will no doubt be aware of the attempts of some of the majors to fix the price, for example, at Achnacarry in Scotland in 1928. That was a famous incident. They did not succeed, at least not very much so far as we know.

In many other commodities a perusal of the file of combines cases over in the Supreme Court will show you that many cartels, or attempted cartels in this country, have tried to fix prices through non-market leverage of one kind or another. It has to be said, though, senator, that in terms of other internationally traded commodities, as you know, people have talked about trying to set up an OPEC equivalent in cocoa, in bauxite, and things like that. It may be some reassurance to you that the conditions favouring a successful cartel in those industries are much less present than they were in the OPEC case. Even OPEC itself, as you will know, is certainly having a

[Traduction]

parlons maintenant est aujourd'hui un facteur vital à l'échelon mondial dans la dislocation des économies des pays.

Vous avez mentionné le cas de l'énergie. Il me semble que lorsque l'OPEP a d'abord commencé son cartel et sa fixation de prix, nous sommes entrés dans une période de fixation politique de prix en ce qui concerne l'énergie. Ces prix-là n'étaient pas fondés sur les coûts genre. C'était des prix d'origine politique.

Aujourd'hui, vous pouvez difficilement trouver un endroit au monde où l'énergie n'est pas assujettie à la fixation politique de prix. Au Canada, par exemple, les prix de nos produits sont imposés pour des raisons politiques plutôt qu'économiques. Le prix de l'OPEP est un prix fixé pour des raisons politiques.

Je trouve cela amusant en fait, non pas amusant parce que c'est trop grave d'entendre tous les socialistes protester au sujet des sociétés pétrolières multinationales, etc., alors que, lorsqu'ils étaient les maîtres de la situation, ils achetaient le pétrole à \$2.40 le baril. Ce n'est que lorsque nous sommes entrés dans la période de fixation politique des prix que ces derniers ont commencé à monter si prodigieusement.

C'est simplement un exemple des distorsions qui peuvent se produire dans ce domaine.

Ce que je veux surtout dire c'est que je reconnais qu'on doit tenir compte des réalités politiques et qu'on doit leur faire face mais je pense qu'on doit aussi tenir compte des réalités économiques et les envisager. Tant que nous n'aurons pas réussi à concilier ces deux points, nous continuerons à tourner en rond avec très peu d'avantages à long terme.

M. McQueen: Sénateur, je suis d'accord avec 90 p. 100 de ce que vous avez dit. Me permettez-vous de vous contredire sur un point cependant? Je peux me souvenir d'une période, il y a déjà quelques années, où, parce que je vivais de ce côté-ci de la rivière Outaouais je ne payais pas exactement le prix du Moyen-Orient pour le pétrole mais un prix un peu plus élevé. Mais à ce moment-là, évidemment, c'était normal.

Pour en revenir à l'OPEP, ce n'est pas la première fois que la politique entre dans le domaine du pétrole. En fait, la politique y a toujours tenu une place. Je me suis donné la peine d'en lire l'histoire. Vous êtes probablement au courant des tentatives faites par certains des principaux pays pour fixer le prix, par exemple, en 1928 à Achnacarry, en Écosse. Cet incident est resté célèbre. Cela n'a pas été un grand succès, tout au moins pour autant que nous le sachions.

En ce qui concerne de nombreux autres produits, un examen du dossier des affaires de coalition à la Cour suprême vous prouvera qu'il y a eu beaucoup de cartels ou de tentatives de cartels qui ont essayé au Canada de fixer des prix par une imposition hors du marché d'une manière ou d'une autre. Il faut reconnaître, toutefois, sénateur, qu'en ce qui a trait à d'autres produits vendus sur les marchés internationaux, comme vous le savez, on a essayé d'établir une organisation semblable à l'OPEP pour le cocoa, le bauxite et d'autres produits. Je veux vous dire, si cela peut vous rassurer, que les conditions favorables à la réussite d'un cartel dans ces indus-

[Text]

few problems hanging together and deciding what its policy shall be at the present time.

However, politics has influenced pricing for a long time—perhaps more so today than before.

Senator Manning: I raised this thought, Mr. Chairman, because I think from the standpoint of your concern as chairman of this committee and our concern as committee members, in trying to come up with recommendations to come to grips with the situation we face today, these are some of the practical problems that we simply have to face. It is possible to come up with some very fine theories which, as Professor McQueen said, might work if people were not people and if politicians were not going to mess it up and change it all no matter what the economic realities dictated. You can look at the theory and say, "Sure, this will be the result," but that is not the world we live in; it is not the country we live in.

If our report is to be of any value, it seems to me that we must try to get round those hurdles in some way and, in fact, as soon as possible.

Senator Benidickson: Mr. Chairman, in having Dr. McQueen back with us again I think you have wisely and helpfully determined what would be the wish of this committee. We are grateful to Dr. McQueen for this wrap-up. It has been most helpful, and I congratulate you, Mr. Chairman, on thinking for us in this regard, particularly if the in-camera sittings are approaching as rapidly as you indicated this morning.

Much has been said verbally that is not in Dr. McQueen's notes, and I would urge that the staff do its utmost to obtain the printed word before we begin our work *in camera* on Wednesday, especially in view of the fact that the Senate's recess is approaching and the work that will have to be done on a tentative report will have to be done during the summer.

The Chairman: I will see if that is possible.

Senator Benidickson: The other thing I wanted to say was that probably the most interesting portion of our study on DREE has been in recent weeks, when we have had such eminent witnesses as we have been grateful for recently. But that is only part of the broad reference of the committee in dealing with DREE, although it is very timely and probably our thoughts are on what we have been talking about in the past two or three weeks. But, of course, we have to return to the wider problem of DREE itself as a whole. I think the committee has been doing a lot of good work. My attendance has not been what it should be, but I have been particularly interested in the value of what we have heard from such eminent witnesses in the Public Service and others in recent times.

[Traduction]

tries sont beaucoup moins prédominantes aujourd'hui qu'elles ne l'étaient dans le cas de l'OPEP. Même l'OPEP, comme vous le savez probablement, doit certainement faire face à quelques problèmes pour maintenir la cohésion et décider ce que sa politique doit être à l'heure actuelle.

Cependant, la politique influence la fixation des prix depuis longtemps, peut-être plus maintenant qu'auparavant.

Le sénateur Manning: J'ai soulevé ce point, monsieur le président, parce que je pense que du point de vue de vos préoccupations en qualité de président de ce Comité et des nôtres comme membres du Comité, nous devons reconnaître, en essayant de formuler des recommandations pour nous attaquer efficacement à la tâche qui nous confronte, qu'il s'agit là de certains des problèmes pratiques que nous devons envisager. Il est possible de proposer de très belles théories qui, comme l'a souligné M. McQueen, pourraient produire de bons résultats si les gens n'étaient pas ce qu'ils sont et si les politiciens ne venaient pas tout mélanger sans tenir compte de ce que les réalités économiques ont pu dicter. Vous pouvez examiner la théorie et dire «assurément, cela produira tel effet» mais les choses ne se passent pas ainsi dans le monde, et le pays dans lequel nous vivons.

Si nous voulons que notre rapport soit valable, il me semble que nous devons essayer de surmonter ces obstacles de quelque façon que ce soit et aussitôt que possible.

Le sénateur Benidickson: Monsieur le président, je crois que lorsque vous avez invité M. McQueen à témoigner de nouveau devant le Comité, vous avez agi de façon sage et avez ainsi comblé nos vœux. Nous sommes reconnaissants à M. McQueen de ses conclusions. Son opinion a été très utile et je vous félicite, monsieur le président, de penser à nous de cette façon, surtout si les séances à huis clos approchent aussi rapidement que vous l'avez indiqué ce matin.

Beaucoup a été dit verbalement qui ne figure pas dans les notes de M. McQueen et je me permets d'insister pour que le personnel fasse l'impossible pour faire imprimer les procès-verbaux avant que nous commencions nos travaux à huis clos mercredi, compte tenu surtout du fait que le Sénat interrompra bientôt ses travaux et que la rédaction d'un rapport préliminaire devra avoir lieu durant l'été.

Le président: Je verrai ce qu'il est possible de faire.

Le sénateur Benidickson: L'autre chose que je voulais dire c'est que la partie la plus intéressante de notre étude sur le MEER a eu lieu au cours des dernières semaines alors que nous eu la chance d'entendre des témoins éminents. Mais ce n'est là qu'une partie du mandat général du Comité dans le cas du MEER, même si l'étude de ce sujet arrive en temps opportun et que nos réflexions portent probablement sur ce dont il a été question au cours des deux ou trois dernières semaines. Mais n'oublions pas que nous devons revenir au problème du MEER dans son ensemble. Je pense que le Comité a fait du bon travail. Je n'ai pas assisté à autant de séances que j'aurais dû mais j'ai été particulièrement intéressé par les témoins éminents que j'ai entendus ces derniers temps tant de la Fonction publique que d'autres secteurs.

[Text]

The Chairman: Thank you, senator. If there are no further questions, honourable senators, then on your behalf I will thank Professor McQueen. It should not be said that Professor McQueen has a pedestrian mind. He has the unique quality to combine theoretical economics with reality. Approximately 10 years have passed since we last had him here, and I had forgotten what a delightful experience it is to chat with him. Thank you, Professor McQueen.

Senator Roblin: We might call him articulate.

The Chairman: We will put that in as the final point, under Senator Roblin's name but I endorse it. That concludes today's meeting.

The committee adjourned.

[Traduction]

Le président: Merci, sénateur. Si vous n'avez pas d'autres questions, honorables sénateurs, je remercierai de votre part M. McQueen. On peut certainement dire qu'il a un esprit hors de l'ordinaire et un don unique pour conjuguer l'économie théorique avec la réalité. Dix ans environ ont passé depuis que nous l'avons eu parmi nous et je n'ai pas oublié le plaisir que nous avons eu de discuter avec lui. Je vous remercie, monsieur McQueen.

Le sénateur Roblin: Nous pouvons certainement dire qu'il sait s'exprimer.

Le président: Nous allons terminer sur cette remarque finale que j'approuve entièrement.

La séance est levée.

APPENDIX "39A"

APPENDICE «39A»

INTRODUCTORY REMARKS TO STANDING SENATE
COMMITTEE ON NATIONAL FINANCEREMARQUES D'INTRODUCTION AU COMITÉ
PERMANENT DU SÉNAT SUR LES FINANCES
NATIONALES

(Examination of Government Policy and Regional Disparities)

(Examen de la politique du gouvernement et des disparités
régionales)by David McQueen, Professor of Economics,
Glendon College of York University, Torontode David McQueen, Professeur d'économie
Glendon College of York University, Toronto

(Ottawa, June 11, 1981)

(Ottawa, le 11 juin 1981)

Mr. Chairman, honourable senators:

Monsieur le président, honorables sénateurs:

I am honoured by your invitation to appear before you today. Your Chairman has asked me to try to be a sort of summarizing witness—to try to pull together some of the chief threads of your investigation. More particularly, he has also asked me to trace for you some of the more important connections between broad macro-economic policy and policy aimed at the lessening of regional economic disparities.

C'est un honneur pour moi d'avoir été invité à comparaître devant vous aujourd'hui. Le président du comité m'a demandé d'essayer d'agir comme témoin chargé de résumer, d'essayer de faire le point en ce qui concerne votre enquête. Plus précisément, il m'a aussi demandé de vous faire un exposé sur les liens les plus importants qui existent entre la politique macro-économique et les politiques destinées à diminuer les disparités économiques régionales.

Copming as he does from the West—from next-year country—your Chairman, despite some rumoured connections with the auto industry, is an incurable optimist. I am not nearly as sure as he appears to be that, in the wake of all the genuine experts from whom you have heard, I can do much of significance to sort out complexity and improve understanding. If this does nevertheless happen, I shall treat it as a phenomenon akin to large, favourable results, a year or two hence, from that theology-based brand of "supply-side economics" currently being instituted as fiscal policy in the United States: that is, as a victory of prayer, faith and the sheer psychological shock of novelty over rational expectations.

Puisqu'il est originaire de l'Ouest, de la province de l'avenir, votre président, malgré les rumeurs de liens avec l'industrie de l'automobile, est un perpétuel optimiste. Je ne suis pas aussi certain qu'il le paraît que, après tous les vrais experts que vous avez entendus, je puisse faire grand-chose pour tirer les choses au clair et promouvoir une meilleure compréhension. Toutefois, si cela se produisant, j'en conclurai qu'il s'agit d'un phénomène lié aux résultats considérables et favorables que nous verrons dans un an ou deux et qui découlent des principes d'économie fondés sur la théologie, qui sont axés sur l'offre et qui forment la politique économique des États-Unis, à savoir la prière, la foi et le choc psychologique même de la nouveauté l'emporteront sur les attentes raisonnables.

More seriously, it is important for you to realize that I am in no sense a specialist in regional economics. Such specialties as I have lie rather in industrial organization, macro-economic policy (a fair time ago), and international economics (a long time ago). Also, you should know that my economics scholarship is still seriously behindhand following the recent completion of a five-year term of heavy academic administration. That term, however, was not without *some* scholarly side-benefits. In particular, it offered an eye-opening, management-side exposure to collective bargaining and other processes of wage and salary determination within a network of organizations (*the Ontario universities*) under economic stress. It hammered rather damagingly a number of preconceptions, led me subsequently to examine with keen interest some of what might be called the "new labour economics", and instituted some changes in my view of the modern economic world that are still in course of evolving. I mention all this because it is one important reason (another being simply the series of price-hocks and other surprises that the world at large has thrown at us over the last decade) why the views I shall be expressing to you on such subjects as inflation and how we might better control it are different in some respects from the views I held when I collaborated with your Chairman and others on the

Pour être un peu plus sérieux, il est important que vous réalisiez que je ne suis aucunement expert dans l'économie régionale. Je suis plutôt spécialisé dans l'organisation des entreprises, la politique macro-économique (il y a un certain temps) et l'économie internationale (il y a très longtemps). En outre, je devrais préciser que je suis sérieusement en retard relativement à ma bourse en économie, car je viens de terminer une période intense de 5 ans en administration. Cette période, par contre, m'a tout de même apporté *quelques* avantages secondaires. Elle m'a particulièrement ouvert les yeux au point de vue de la direction dans les négociations collectives et les autres procédures d'établissement des traitements et salaires dans un réseau d'organismes (les universités ontariennes) dont les ressources financières sont limitées. J'y ai perdu plusieurs de mes idées préconçues, elle m'a subséquemment porté à examiner avec beaucoup d'intérêt ce qu'on pourrait appeler la «nouvelle économie des syndicats» et j'ai depuis changé d'avis sur la situation économique mondiale, et mes idées évoluent toujours. Je mentionne tout cela pour une raison principale (l'une des autres étant tout simplement la spirale des prix et les autres surprises que certains pays nous réservent depuis dix ans) et c'est que les opinions que j'avancerai sur des questions comme l'inflation et les moyens de lutte contre elle

production of this Committee's 1971 *Report on Growth, Employment and Price Stability*.

The plan for the remainder of this introductory statement runs as follows:

(1) To draw to your attention a recent, short, plain-language book on modern economic problems to which you might care to resort should my own efforts at enlightenment prove counterproductive—a work which sets out the relationships between the political and economic sides of “political economy” in a freshly realistic fashion that I have found most helpful in preparing these remarks;

(2) To lay some cards on the table concerning my position on the spectrum running from *laissez-faire* to extreme governmental interventionism in regional economic policy;

(3) To express an opinion on whether your primary focus of interest should be the lessening of regional economic disparities or the encouragement of regional economic development;

(4) To make a probably foolhardy attempt to fold some major issues in energy into your examination of regional development;

(5) To list briefly some further general points about regional development; and,

(6) To make some of the connections requested by your Chairman between all of the above and macro-economic policy.

Since this is not a detective story (still less, I hope, a piece of science-fiction!), there seems no good purpose in hiding from you such of my conclusions as can be quickly summarized at this stage. These are two in number. First, like several of your previous witnesses, I think your focus should be regional development. To be sure, success in development will tend to lessen regional disparities, but making development the starting point seems to me to organize thinking better.

Second, I think that by far the most important connection between macro-economic policy and regional development policy at the present time is that lack of success in the first is very inimical to prospects for success in the second. The inflation/stagflation syndrome lies across our road to the future like a jack-knifed truck-and-trailer rig, and only something on the order of a single line of slow traffic can be passed by it. Never mind that the rig is not fully loaded, that some of its content is only the hot air of inflationary expectations; it blocks the road just as effectively. Until we can get it moved more over on to the shoulder, we are going to find it extremely difficult to initiate new and better regional development policies, and to get good results from regional policies either new or established.

Heilbroner and Thurow

But let me now circle back and work through the outline in sequence. I promised to recommend to you a book. It is by Robert Heilbroner and Lester Thurow, and it is called *Five*

diffèrent quelque peu de celles que je soutenais au moment où j'ai collaboré avec le président et d'autres sur la production d'un rapport de ce comité en 1971 intitulé *Report on Growth, Employment and Price Stability*.

Les observations qui suivront seront organisées de la façon suivante:

(1) Appeler votre attention sur un livre facile à comprendre et pas trop volumineux, qui a récemment été publié et qui traite des problèmes d'une économie moderne; vous voudrez peut-être y recourir si mes propres efforts se révélaient infructueux. Ce livre établit les liens qui existent entre les aspects économiques et politiques d'une «économie politique» dans une nouvelle optique rafraîchissante et réaliste; il m'a d'ailleurs été très utile dans la préparation de mes observations.

(2) Mettre les cartes sur table en ce qui a trait à ma position sur tout l'éventail des méthodes, de la politique du laissez-faire à l'ingérence gouvernementale extrême dans les politiques régissant l'économie régionale;

(3) Exprimer une opinion quant à savoir si vous devriez vous efforcer de diminuer les disparités régionales ou d'encourager le développement économique régional.

(4) Tenter sans doute à tort de lier certaines questions importantes à l'énergie, aux fins de votre enquête sur le développement régional.

(5) Énumérer brièvement quelques autres idées générales au sujet du développement régional.

(6) Établir les rapports de tout ce qui précède avec la politique macro-économique, comme l'a demandé le président du comité.

Puisqu'il ne s'agit pas ici d'un roman policier (encore moins, je l'espère, de science-fiction), il ne sert à rien de vous cacher les conclusions que je vous résumerai pour l'instant. Il y en a deux. Premièrement, comme plusieurs des autres témoins qui m'ont précédé, je crois que vous devriez vous concentrer sur le développement régional. Sans aucun doute, un développement vigoureux tend à réduire les disparités régionales, mais il semble plus logique de commencer par développer.

Deuxièmement, je crois que le lien le plus important qui existe entre la politique macro-économique et la politique de développement régional est à l'heure actuelle qu'un échec dans le premier élément nuit aux perspectives de succès du deuxième. Le syndrome inflationniste est pareil à un gros camion-remorque bloquant après un accident le chemin de l'avenir, et la circulation ne peut passer qu'en formant une seule file. Même s'il n'était pas chargé à pleine capacité, il contenait aussi une bouffée d'attentes inflationnistes, qui bloque le passage aussi efficacement. Jusqu'à ce que nous puissions débloquent le chemin, il nous sera extrêmement difficile d'adopter de nouvelles politiques régionales et d'obtenir de bons résultats des politiques régionales, qu'elles soient nouvelles ou déjà établies.

Heilbroner et Thurow

Mais laissez-moi maintenant revenir sur mes pas pour vous donner un aperçu dans l'ordre des choses. J'ai promis de vous recommander un ouvrage. C'est un volume intitulé *Five Eco-*

Economic Challenges.* Here is an excerpt from the introduction:

"Just as a good mechanic can teach a lot about how a car works without subjecting his listeners to a lecture on compression ratios, so a good teacher of economics should be able to explain a lot about how the economy works without subjecting his audience to long technical explanations. But the engine of an economy is different from the engine of a car in one vital way: Its parts are people. A mechanic may be able to fix a badly working engine by disconnecting or reconnecting things or by discarding wornout parts for new ones. But when you fix an economic engine, you are disconnecting or reconnecting *people*—to work, money, opportunity. When you throw old parts of the engine aside and put in new ones, you are consigning industries, regions, cities, to hardship or good fortune. Thus an economist can never fix an economy the way a mechanic can fix a car. No matter whether he assures you that the economy will run faster and farther and more smoothly after his repairs than before, there are always human costs as well as human benefits involved. Changes in the economic machinery never lift everyone evenly, like boats on an incoming tide. Usually economic remedies spread their effects unevenly, making the rich richer and the poor poorer, or vice versa; helping the Sun Belt grow faster than the Frost Belt or the other way around; boosting one interest and leaning against another.

"And so the *real* challenge—the challenge below the economics of inflation and unemployment, government spending and taxing, international competition and the energy crunch—is political. It is to find resolutions to difficulties that will be acceptable to the people who *are* the economic machinery . . ."

Boosting one interest and leaning against another: it is in no way unfair to the authors to say that their originality here lies more in the directness and vividness of their expression than in the substantive idea behind it. More and more today, economists concerned with the analysis of public policy are putting distance between themselves and the assumption, whether express or implied, that there exists any substantial range of real-world policy options whereby (if only in the long-run, sweet-by-and-by) almost everybody gains while almost nobody loses. Slower real-world economic growth has heightened appreciation that from the standpoint of policy design, we are closer to a "zero-sum society" (to borrow from the title of one of Professor Thurow's other books) than economists, if not perceptive politicians, have hitherto tended to assume.

Along with this, though more grudgingly, has come a loosening of another assumption—half-hidden, rooted in a sort of primitive, folk-lore theory of economic determinism—that the kinds of facts with which economists traditionally spend most of their time are invariably of a higher order of toughness and durability than other facts. "My facts—the economic facts—the deep-down facts of life, and will in the end prevail—

*omic Challenges** de Robert Heilbroner et Lester Thurow. Voici un extrait de l'introduction:

"Tout comme un bon mécanicien peut enseigner beaucoup de choses sur le fonctionnement d'une voiture sans faire de grands discours sur les rapports de compression, un bon professeur d'économie devrait pouvoir expliquer le fonctionnement de l'économie sans soumettre ses auditeurs à de longues explications techniques. Toutefois, le moteur d'une économie diffère du moteur d'une voiture dans un aspect vital: les pièces sont des humains. Un mécanicien peut parfois réparer un moteur en débranchant ou en rebranchant certaines choses, ou en remplaçant les vieilles pièces par des neuves. Pour réparer un moteur économique, vous débranchez et rebranchez des *personnes* . . . à des emplois, de l'argent et des possibilités. Lorsque vous vous débarrassez des vieilles pièces, vous décidez du succès ou de la réussite d'industries, de régions, de villes entières. L'économiste ne peut donc pas réparer une économie comme une voiture. Malgré tout ce qu'il peut vous dire, soit que l'économie fonctionnera plus rapidement et plus doucement après ses réparations, il y aura toujours des sacrifices humains qui accompagneront les avantages. Les rajustements à la machine économique ne soulèvent pas tout le monde en même temps, comme des barques avec la marée. Ordinairement, les remèdes économiques ont des effets inégaux, c'est-à-dire que les riches s'enrichissent et les pauvres s'appauvrissent, ou vice versa; le fait d'aider le Sud à progresser plus rapidement que le Nord, ou le contraire; promouvoir un intérêt au détriment de l'autre.

"Donc le vrai défi, en ce qui concerne l'économie de l'inflation et du chômage, des dépenses gouvernementales et l'impôt sur le revenu, de la compétition internationale et la crise de l'énergie, est de nature politique. Il tient à trouver des solutions acceptables aux personnes qui *forment* la machine économique . . ."

Promouvoir un intérêt au détriment de l'autre: il n'est aucunement préjudiciable aux auteurs de dire que leur originalité repose ici davantage dans la façon directe et claire dont ils expriment leur idée que la substance de cette idée. De plus en plus de nos jours, les économistes analystes des politiques publiques s'éloignent de l'hypothèse, implicite ou explicite, selon laquelle il existerait des politiques qui réellement feraient en sorte (un de ces jours, au petit bonheur) que presque tout le monde ressortirait gagnant avec très peu de perdants. La croissance économique ralentie a en réalité accru la compréhension en termes de conception de politiques, que nous nous rapprochons d'une «société somme-zéro» (pour emprunter le titre d'une autre œuvre du professeur Thurow) à un rythme plus rapide que l'avaient prévu jusqu'ici les économistes et les hommes politiques perspicaces.

Parallèlement, et avec moins de facilité, une autre hypothèse s'écroule, à moitié cachée, enracinée dans une sorte de théorie primitive et ancienne de déterminisme économique, soit que les faits qu'étudient traditionnellement les économistes sont invariablement d'un ordre supérieur et moins accessibles que d'autres faits. «Les faits que j'utilise, les faits économiques, sont les réalités de la vie de tous les jours et elles prévaudront plus

Heilbroner, R., the Thurow, L., *Five Economic Challenges*, Englewood Cliffs, N.J., 1981, Prentice Hall.

* Heilbroner, R., et Thurow, L., *Five Economic Challenges*, Englewood Cliffs, N.J., 1981, Prentice Hall.

over emotion, sentimentality, political demagoguery and other such foolishness." Dangerously lacking here is a realistic appreciation that such things as a strong sense of offended equity on the part of a large group of voters or industrial workers can sometimes reveal themselves in practice to be among the toughest and most obdurate facts around. For the economist then to say, "Well, that's not my problem!" is simply an abandonment of responsibility in cases where the success or failure of a package of economic policy turns significantly on its ability to accommodate this second class of facts.

So much mention of "people" and "equity" might just possibly suggest to someone that Heilbroner and Thurow are basically no more than "traditional, knee-jerk liberals", dressed up in fancy new intellectual raiment. Yet here is the opening sentence of their first chapter:

"Inflation is the curse of our times, the bane of our existence."

They do not subsequently provide a snappy, one-line exorcism of the curse. But they do throw some extremely penetrating light on why the various exorcisms, one-line and other, that we have employed to date, have had such disappointing results, and that, surely, is a useful beginning of new wisdom. To incurable addicts of one-liners, their book may seem a recipe for policy paralysis. To me, by contrast, their approach provides a highly desirable reminder to the economic adviser, hot-handedly clutching Draft Policy-Package A, to ask the vital question, "Who, for reasons of material interest that my economics training ought to make readily perceptible, is going to be strongly against this?" An answer thereupon emerging, a precious opportunity is created to take the package back to the drawing board, to see if it cannot be recast in a form that makes it easier to bring some of those opponents around (*and perhaps also to invigorate some lukewarm supporters*). That seems to me a lot smarter than leaning more in the direction of going to a Minister of the Crown with a little-if-at-all-amended package and saying, "This is clearly in the general public interest, and here are some good arguments you can use to show why those who oppose it are fools and traitors."

How Much "Activism" in Regional Policy?

All of which leads fairly well into the promised showing of cards regarding how activist, how "interventionist", my conception of regional policy is. Here, let me use as my point of departure some of the verbal evidence you received from Professor Courchene.

As one who, like Professor Courchene, was born in Saskatchewan, I should like to take some issue with the lesson that he seemed to draw for you from the developmental experience of that province. Perhaps it could fairly be said that of all the economist-witnesses who have appeared before you, he was furthest along the spectrum towards laissez-faire in regional development. Not all the way along, certainly—just furthest along.

I read him as suggesting that the remarkable transformation (and it has indeed been remarkable) of the Saskatchewan economy since, say, 1938, illustrated the virtue of relying more on market forces and less on "pumping in a lot of money" and other governmental intervention. He suggested that there

tard, sur les émotions, les sentiments, la démagogie politique et les autres folies de ce genre.» Il y a ici un sérieux manque de prise de conscience que certaines choses comme un sentiment très fort d'injustice chez un group important de travailleurs ou d'électeurs peuvent se traduire en pratique par des faits «durs» et inflexibles. Qu'un économiste se dise «Eh bien, ce n'est pas mon problème!» est nettement une résignation de responsabilités dans les cas où le succès ou l'échec d'une série de politiques économiques repose dans une grande mesure sur la manière dont cette deuxième catégorie de faits a été satisfaite.

D'entendre parler autant de «personnes» et de «justice» pourrait donner à croire que Heilbroner et Thurow ne sont au fond que des «libéraux traditionnels et faciles à influencer» cachés sous un déguisement d'intellectuels. Mais voici la première phrase de leur premier chapitre:

«L'inflation est la malédiction de notre époque, le fléau de notre existence.»

Ils ne donnent pas plus loin d'exorcismes en quelques étapes faciles, mais ils jettent un coup d'œil très révélateur sur les raisons pour lesquelles les divers exorcismes que nous avons employés jusqu'à maintenant ont donné des résultats si décevants; c'est sûrement un bon point de départ pour faire preuve de sagesse. Leur livre pourra paraître comme un moyen de paralyser les politiques à ceux qui aiment les solutions faciles. Pour moi, au contraire, leur approche semble un excellent rappel au conseiller sur les affaires économiques, avec son projet de politique A en main, de poser la question essentielle: «Qui, pour des motifs d'intérêt matériel que ma formation en économie devrait tout de suite mettre en évidence, y sera fermement opposé?» Après avoir obtenu la réponse, il en ressort une occasion précieuse de recommencer pour voir s'il ne pourrait pas être reformulé d'une manière qui plaise aux opposants (voir s'attirer quelques partisans). A mon avis, c'est beaucoup plus intelligent que d'aller voir le ministre avec un avant-projet très peu modifié et de lui dire: «Ceci est sans contredit dans l'intérêt général du public. Voici donc les arguments que vous pouvez employer pour faire paraître ceux qui s'y opposent comme des idiots et des traîtres.»

Quel degré d'«activisme» dans les politiques régionales?

Tout cela nous mène à la mise au point promise au sujet de la mesure dans laquelle ma conception de la politique régionale est activiste ou «interventionniste». Je prendrai comme point de départ certains des propos du professeur Courchene.

Comme le professeur Courchene, je suis né en Saskatchewan, mais je dois préciser que je ne suis pas d'accord avec la leçon qu'il semble avoir tirée du développement de cette province. Il serait juste de dire que parmi tous les témoins économistes que vous avez entendus, il serait le plus rapproché de la politique de laissez-faire en ce qui a trait au développement régional.

J'ai cru comprendre qu'il soutient que la transformation remarquable (et elle est effectivement remarquable) de l'économie de la Saskatchewan, depuis 1938 disons, illustre les avantages de faire confiance aux forces du marché au lieu de toujours «injecter plus d'argent» et de faire intervenir le gou-

might be a useful lesson here in respect of policy towards the Atlantic region.

Well, I see the Saskatchewan story as more complicated. To be sure, market forces did a lot, in such forms as improved markets for established products like wheat, and for newer products like rapeseed and potash, not to mention a steady stream of innovations in farm machinery that helped to make possible larger and larger farms.

But there was much more than that. To begin with, in the initial pull-out from probably the most dramatic economic disaster ever suffered by a Canadian region, there was PFRA—the Prairie Farm Rehabilitation Administration—the public-sector spearhead of a large and vitally necessary revolution in dry-farming techniques, learning from the hard lessons of the drought. Then there was the just-as-necessary “scaling up” of Saskatchewan infrastructure into more economic units: school consolidation, enlargement of municipalities and school districts, provision of better medical and other services from fewer but larger facilities, and the building of many more miles of all-weather roads to knit the new scheme of things together. Government—mainly the provincial government in these instances—was extremely active, not only in making it all happen, but also in providing adjustment assistance to lessen the major socio-economic perturbations involved.

As for “pumping in a lot of money” from Ottawa, the policy in that respect of Mr. Diefenbaker’s government, among others, was not precisely one of benign neglect, although here Professor Courchene might be able to come back at me a bit with some after-the-fact cost-benefit data on the South Saskatchewan dam.

In general, though, while I agree with Professor Courchene that Saskatchewan, 1938-81, is one of our developmental success stories, I draw a different lesson from it than he does. The lesson I draw is not, “Government, back away!” It is, instead, “Government, do not wastefully attempt to entrench or band-aid the *status quo*, but concentrate on doing those things which only government can do to help people traverse zones of uncomfortable change towards greater and more durable prosperity.” It may startle you slightly to learn that one of the regions of this country where I think that lesson most needs to be driven home today is Ontario. What, Wascana Lake instructing Bay Street and Queen’s Park in the economic facts of life? More of that later.

I would not wish to over-emphasize my differences with Professor Courchene. If he were to point out to me that many of the same drastic economic restructurings accomplished in Saskatchewan occurred also in the other two prairie provinces, in somewhat different ways, under governments mostly of different political coloration, I would have to agree. Also, I share with him a keen appreciation that even the best-intentioned governmental initiatives in regional development run a considerable risk of creating dependency situations that can become awfully difficult to move away from. The key difference between us is that I am some degrees more ready than he is to see that risk run—especially where the governmental initiatives take the form of what the OECD people in Paris

vernement. Il a suggéré que la politique visant la région de l’Atlantique pourrait s’en inspirer.

Eh bien moi je perçois l’expérience de la Saskatchewan comme plus complexe que cela. Il va sans dire que les forces du marché ont contribué grandement à améliorer les débouchés pour des produits établis comme le blé, et des produits plus nouveaux comme la graine de colza et le potasse, sans oublier toute une série d’innovations dans la machinerie agricole qui ont rendu possible l’expansion des exploitations agricoles.

Mais on ne s’arrête pas là. Pour commencer, au cours de la période initiale de récupération après l’un des pires désastres économiques ayant affecté une région canadienne, il y a eu la PFRA (Prairie Farm Rehabilitation Administration) qui a été le fer de lance du secteur public lors d’une réforme considérable et essentielle dans les techniques de culture sèche, venue après la sécheresse. Il y a aussi une expansion tout autant nécessaire de l’infrastructure de la Saskatchewan dans un plus grand nombre d’unités économiques: la consolidation des écoles, l’élargissement des municipalités et districts scolaires, la prestation de meilleurs services médicaux et autres plus grands, et enfin, la construction de nouvelles routes pour tout relier ensemble. Le gouvernement, c’est-à-dire le gouvernement provincial dans le cas qui nous occupe, est largement intervenu dans la réalisation de tout cela, mais il a aussi fourni une aide pour le redressement des victimes de ces fortes perturbations économiques.

Pour ce qui est de « toujours injecter plus d’argent » du Fédéral, la politique du régime Diefenbaker ne visait pas particulièrement la négligence inoffensive, mais sur ce point le professeur Courchene pourrait bien contester en se basant sur les résultats des analyses coût-efficacité du barrage de la Saskatchewan du Sud.

De façon générale, bien que je sois d’accord avec le professeur Courchene pour dire que la situation de la Saskatchewan, 1938-1981, soit l’un des meilleurs exemples de développement, j’en tire des conclusions légèrement différentes. Je n’en conclus pas que l’État devrait se désister, mais plutôt qu’il ne devrait pas tenter à tort d’enchasser le statu quo ou d’imposer un correctif, c’est-à-dire qu’il devrait aider les gens à traverser une période difficile vers une période de prospérité plus grande et plus stable. Vous serez peut-être étonnés d’entendre que c’est en Ontario que ces conclusions s’appliquent le plus. Quoi, Wascana Lake va enseigner les faits à Bay Street et Queen’s Park? Je poursuivrai sur ce point plus tard.

Je ne tiens pas à mettre trop d’accent sur mes divergences d’opinion avec celles du professeur Courchene. S’il me signalait que plusieurs des mêmes restructurations économiques radicales ont été opérées dans deux autres provinces des Prairies, d’une façon quelque peu différente, sous des régimes politiques différents, je serais entièrement d’accord. En outre, je partage entièrement son opinion, à savoir que malgré les initiatives prises par l’État dans les meilleures intentions, il peut fort bien en résulter une situation de dépendance à laquelle il est difficile de mettre un terme. Notre principale divergence se situe au niveau des attitudes. Je suis plus impatient que lui de courir le risque, surtout si les initiatives gouvernementales sont des « politiques de rajustement positif »

call "positive adjustment policy". This, I believe, was the most crucial component of what government did in Saskatchewan.

The following has nothing at all to do with Professor Courchene, who is a first-rate analytical economist, not a slogan-shouter, but recollection of things like PFRA moves me to note how much public understanding of the way in which this country's national and regional economics have developed historically, and continue to do so, obscured by repeated bellowings around the martini-and-rubber-chicken circuit, to the effect that government never did an honest day's work in its life—that it creates no wealth nor anything else worth while—that it is pure economic burden on the back of the toiling, long-suffering private sector. Such stuff is not mere windy exaggeration with a high import content; it is plain factually wrong. Perhaps if it were tried a few times aboard aircraft on their approaches to government-built airports, with the government-employed air traffic controllers continuously tuned in via two-way radio, it would soon stop. Or perhaps somebody should try suggesting to Consul-General Ken Taylor, former ambassador to Iran, that he ought for a change to do something creative, such as leaving External Affairs to take over the managership of an expensive, private hotel, with a specialty in preserving the anonymity of famous guests travelling incognito.

We are not likely to achieve much penetration into the thousand-and-one specific ills of government, or into any of our other serious problems in political economy, by starting from a manifest untruth.

Development or Disparities?

As already indicated, I think you do better to focus on optimizing the economic development of each of Canada's regions than on minimizing the disparities of income and wealth between them. Why does the difference matter that much, given that the first is more likely than not to promote the second?

I had best make as clear as I can, for a start, how I conceive of economic development, as I tried to do in the following passages of a 1977 talk to the Atlantic Provinces Economic Council:

"As Joseph Schumpeter, for one, importantly emphasized, development is not the same thing as economic growth, although there are strong associations between the two. Growth is 'more'; development is 'new and different'. Growth is mere increase, development is change. To grow, strictly speaking, is to produce more of the same things we are already producing, employing more of the same kinds of land, labour and capital we are already using. Most significantly, for our present definitional purposes, it merely works harder an existing and unchanged stock of collective knowledge (knowledge, unlike the other three factors of production mentioned, has this delightful "public-goods" quality of enabling us to squeeze more and more quarts out of a pint pot.)

"But once let that stock of knowledge start to increase and fructify more excitingly through the economy, and you're out of the world of just plain growth and into the

comme les appellent l'OCDE à Paris. C'était, à mon avis, l'élément crucial de l'intervention du gouvernement en Saskatchewan.

Ce qui suit n'a rien à voir avec le professeur Courchene, qui est un économiste analytique de première classe, qui n'a pas recours aux slogans, mais le PFRA me rappelle la façon dont le public perçoit l'économie nationale, historiquement parlant, et il continue d'être confus par les nombreuses déclarations dans les milieux douteux, selon lesquelles les fonctionnaires n'auraient jamais travaillé de leur vie, l'État ne contribuerait aucune richesse ni rien de valable; bref il serait un pur fardeau économique pour le secteur privé qui travaille si fort et qui souffre depuis si longtemps. Ceci n'est pas seulement une exagération flagrante, mais elle en est plus erronée. On devrait peut-être le dire à quelques reprises à bord d'un avion qui s'approche d'un aéroport construit par l'État, pendant que les contrôleurs aériens employés par l'État écoutent sur le poste émetteur-récepteur. Ou alors, on pourrait suggérer au consul général Ken Taylor, ancien ambassadeur en Iran, qu'il devrait pour faire changement faire quelque chose de créateur, soit quitter les Affaires extérieures pour être directeur d'un hôtel exclusif dont la spécialité est de protéger l'identité des personnalités qui voyagent incognito.

On ne peut pas aller bien loin dans l'étude des malaises multiples dont souffre le gouvernement, ou de tout autre problèmes de politique économique, en partant d'une contre-vérité.

Développement ou disparités?

Comme je l'ai déjà dit, je crois que vous devriez optimiser le développement économique de chaque région du Canada, au lieu de chercher à minimiser les disparités de salaire et de richesse entre elles. Pourquoi cette différence est-elle aussi importante, puisqu'il est très probable que le premier élément va profiter au deuxième?

Je dois expliquer aussi clairement que possible, dès le début, comme je perçois le développement économique. Voici quelques extraits d'un exposé donné en 1977 au Conseil économique des provinces de l'Atlantique:

"Comme l'a souligné Joseph Schumpeter, entre autres, le développement n'est pas du même ordre que la croissance économique, malgré les rapports très étroits qui existent entre ces deux éléments. La croissance, c'est «plus»; le développement, c'est «nouveau et différent». La croissance n'est qu'une piètre augmentation, tandis que le développement est un changement. Strictement définie, la croissance, c'est produire en plus grand nombre ce qu'on produisait déjà, au moyen du même genre de terrain, de main-d'œuvre et de capitaux. En outre, aux fins de la présente définition, elle fait travailler davantage une banque de connaissances (la connaissance, contrairement aux trois autres facteurs de production, possède cette délicieuse caractéristique d'être pour le «bien général» et elle nous permet d'en obtenir toujours plus.)

"Mais une fois que cette banque de savoir se met à augmenter et à fructifier pour stimuler l'économie, vous sortez du monde de la simple croissance et vous passez à un

world of growth and development—the world of what the textbooks call the “very long run”. This is not a fixed time-period, but whatever time-frame is needed for new knowledge and change. Since you of APEC characteristically speak of ‘Atlantic development’ more than of ‘Atlantic growth’, you would seem to have a good, intuitive grasp of the distinction I am trying to make. You realize that more of the same products, the same processes, the same ways of doing business, are likely to do little, if anything, to narrow the economic disparity between this region and the rest of Canada. So you opt for development—for newness and innovation—and you reach out for ‘strategies’ to co-ordinate your efforts.

“Schumpeter once described the innovative process that is at the heart of development as a ‘perennial gale of creative destruction’. There’s a touch of *Mittel-European* romanticism about that, but also a bitter truth. New economic creation is a notoriously difficult and risky process, requiring a propitious general environment conducive to optimism, long-term investment, gambling, and what Keynes called “animal spirits”.

“But the process, Schumpeter also implies, is destructive—not destructive enough to make it a socially zero-sum game (unless perhaps we’re raping the environment outrageously into the bargain)—but most certainly destructive to some people and organizations. It is destructive to those who try to innovate and fail. It is even more destructive to those whose products, processes and ways of doing business are being displaced by new ones. There are, in other words, losers.

“The fundamental importance of having a relatively buoyant economy in which to play the game is that it provides more encouragement to all the would-be winners, and gives most of the losers somewhere better to go than the breadline. Whereas in a soft economy, the obstacles to success appear more formidable, and the threats to loser sufficiently greater that they are more likely to organize effectively to protect themselves—via tariffs, for example.”

When you go after regional development problems in this kind of context, one of the things that soonest impresses you, or should, is the *uniqueness* of each regional economy. (I will not take time here to discuss the obvious fact that our forced conformance to political jurisdictional boundaries in defining Canadian regions means that we are dealing with less than ideal entities for purposes of economic analysis, though let me note in passing that fine insight of the great French economist, François Perroux, to the effect that “economic space” can sometimes be significantly different, not just from political space, but even from *any* conventionally mapped, contiguous geographic space).

In looking at any given Canadian region, you should note many things, all of which will to some extent mark it off as different from other regions: such things as the natural resource endowment, the size and range of economic activity, the stage of industrial and other development, the geography, and all those spatial and network relationships, within and beyond the region, concerning which you received so much valuable wisdom from Professors Higgins and Lithwick.

monde de croissance accompagnée de développement, un monde souvent décrit comme: «à très longue échéance». Il ne s’agit pas d’une période fixe, mais du temps nécessaire pour appliquer les nouvelles connaissances. Puisque vous, les membres du C.E.P.A. parlez plus souvent du «développement des provinces de l’Atlantique» que de la croissance de ces provinces. Vous semblez par intuition avoir assimilé la distinction sur laquelle j’insiste. Vous savez qu’augmenter les mêmes produits, les mêmes procédés, les mêmes techniques marchandes, ne rapporte que très peu qui pourrait réduire la disparité économique de cette région du reste du Canada. Vous optez donc pour le développement, pour la nouveauté et l’innovation et vous cherchez des «stratégies» pour coordonner vos efforts.

«Schumpeter a déjà décrit le processus d’innovation, l’élément central au développement, comme un «perpétuel coup de vent de destruction créatrice». C’est un peu l’histoire de Mitel en Europe, mais c’est aussi un fait avéré. Il est difficile et risqué de créer de nouveaux concepts en économie. Il faut avoir un milieu propice à l’optimisme, aux investissements à long terme, au gambling et à ce que Keynes appelait des «forces animales».

«Mais le processus, selon Schumpeter, peut aussi être destructeur... pas assez destructeur pour être complètement inacceptable par la société (à moins que l’environnement ne soit sérieusement abusé dans toute l’histoire) mais certainement destructeur pour ceux qui ont essayé d’innover et qui ont échoué. Il est encore plus destructeur pour ceux dont les produits, procédés ou techniques marchandes sont remplacés par d’autres. Autrement dit, il y a des perdants.

«La raison essentielle pour laquelle il faut avoir une économie assez ferme, qui encourage les futurs gagnants et qui prévoit quelque chose d’un peu mieux que le pavé pour les perdants. Par contre, dans une situation économique défavorable, les obstacles au progrès semblent plus imposants, et les menaces plus grandes aux perdants; ils auront davantage tendance à s’organiser pour se protéger, par des tarifs douaniers, par exemple.»

Lorsque vous attaquez les problèmes de développement régional dans ce contexte-là, vous remarquez tout de suite—vous devriez le remarquer du moins—le *caractère unique* de chaque économie régionale. (Je ne parlerai pas du fait que nos limites de juridiction politique canadiennes se prêtent très mal à l’analyse économique, mais permettez-moi en passant d’appeler votre attention sur l’intellect du grand économiste français, François Perroux, qui soutient que l’«espace économique» peut parfois différer énormément, pas seulement de l’espace politique, mais aussi de *toute* aire géographique contiguë qui ait jamais été illustrée sur une carte).

Au cours de votre étude de toutes les régions du Canada, vous devriez noter plusieurs choses qui dans une certaine mesure les distinguent des autres: le montant de ressources naturelles, l’importance et la diversité des activités économiques, le degré de développement industriel et autre, la géographie et tous les liens dans l’espace et le réseau, à l’intérieur et à l’extérieur de la région. A ce propos, je crois que vous avez tiré profit des présentations des professeurs Higgins et Lithwick.

Always of great importance is the question, What major metropolitan centre or centres—what Halifaxes, Montreals, Torontos—does the region contain, and to what main intra-regional and extra-regional economic networks are these centres connected? There is an old but mostly misleading Canadian folk tradition that regards all such centres as Hogtowns, draining economic vitality, in the fashion of 17th-century Versailles, from their surrounding regions. In a provocative study of Montreal-based economic development in the Province of Quebec, Professor Higgins, in collaboration with Andre Raynauld and Fernand Martin, argued convincingly that such metropolitan centres were key developmental assets to a region, notably inasmuch as they played the role of world-regarding listening posts and entry ports for the new technology and other ideas and information so essential for economic change and development. The authors also noted that an important relative advantage of Toronto over Montreal in respect of development was the dense, interactive network of economic relationships between Toronto and a large surrounding cluster of other industrial cities, such as Hamilton, Brantford, Guelph, Kitchener/Waterloo, Oakville and Oshawa. Where the study was less successful was in discerning practical ways in which the intra-provincial network relationships of Montreal to its region could be significantly strengthened; that is a general topic still requiring much work, and not just in Quebec.

The trouble about the disparity-equalizing approach, as I see it, is that it tends to underemphasize network relationships and other important factors in favour of analytical concentration on a number of readily measurable statistical differences—in real income per capita, in labour productivity, in computers installed, in whatever—between the region and Canada, or the region and Ontario. Too easily, one can fall into a simplistic mode of thinking that can be caricatured as follows: "If only the Atlantic region would shape up and be more like Ontario, or more like the Canadian national average, in this and that respect, how much better off it would be!" I thought I detected some taint of that in some of the Economic Council of Canada's earlier work on regional development. Not, however, in its recent work on Newfoundland: there, lengthy immersion in the subject appears to have produced a keen appreciation of the unique features of the Newfoundland economy.

To be sure, included in any policy for optimal development of Canadian regions within the federal and world economic spaces must be equalizing features amounting to direct and unmistakable attempts to correct certain disparities at the base: e.g., disparities in health and education services, reflective of disparities in the abilities of provincial and municipal governments to raise revenue. Obviously, a region with a notably less healthy and less educated population would be at a serious developmental disadvantage compared with other regions. But there is a sense in which what we observe here is really more a correction of *inter-personal* than of *inter-regional* disparities. There is a feeling that no Canadian, by reason of the accident of geographical place of birth and upbringing, should have a notably worse chance at health and education than any other Canadian. And this we feel without regard to whether the individual later works and lives as an adult in the home region, or "goes down the road" to some other region.

La question qu'il faut toujours se poser est la suivante: Quels grands centres urbains (comme Halifax, Montréal, Toronto) se trouvent dans la région et à quels réseaux économiques intra-régionaux et extra-régionaux ces centres sont-ils reliés? Selon les vieilles histoires canadiennes, ces centres étaient appelés des «hogtowns» parce qu'ils drainaient la vitalité économique des régions environnantes, comme Versailles au XVII^e siècle. Dans une étude provocatrice du développement économique québécois dans les environs de Montréal, le professeur Higgins, en collaboration avec André Raynauld et Fernand Martin, ont avancé de façon convaincante que ces centres urbains représentaient un avantage pour le développement de la région, notamment dans la mesure où ils jouent le rôle de points d'écoute sur le reste du monde et de points d'entrée de la nouvelle technologie, des idées et des données qui sont si essentielles au changement et à l'expansion. Les auteurs ont aussi fait remarquer que Toronto a l'avantage économique sur Montréal en raison d'un réseau très actif et complexe de relations économiques qui existent entre Toronto et tout un réseau circulaire de villes industrielles, telles que Hamilton, Brantford, Guelph, Kitchener/Waterloo, Oakville et Oshawa. Les auteurs ont omis de fournir des façons pratiques de solidifier les relations du réseau provincial. Ce sujet mérite d'être étudié plus longuement, mais pas seulement au Québec.

A mon avis, la péréquation tend à décourager la formation de réseaux et à nuire à d'autres facteurs importants, pour les fins des analyses qui se concentrent sur un certain nombre d'écarts statistiques mesurables, à savoir dans le revenu réel par tête, la productivité des travailleurs, les ordinateurs installés, n'importe quoi, entre la région en particulier et le pays dans son ensemble ou alors entre la région et l'Ontario. Il est si facile d'adopter l'attitude simpliste que je parodierais comme suit: «Si seulement la région de l'Atlantique se remettait sur ses pieds pour ressembler davantage à l'Ontario ou du moins atteindre la moyenne nationale, pour ceci et cela, ce que notre situation serait meilleure!» Je crois avoir perçu un peu de cela dans certains des premiers travaux du Conseil économique du Canada en matière de développement régional. Ce n'est toutefois pas le cas pour un récent ouvrage portant sur Terre-Neuve. Dans celui-ci, un long traité tient compte des caractéristiques uniques de l'économie terre-neuvienne.

On ne doute pas que toute politique visant le développement optimal des régions canadiennes à l'intérieur des aires économiques fédérale et mondiale doit comporter quelques facteurs de péréquation, en vue de rectifier certaines disparités à la source: p. ex. les disparités des services de santé et d'éducation, qui reflètent les différentes ressources dont disposent les gouvernements municipaux et provinciaux pour réunir des fonds. De toute évidence, une région où la population est notablement moins en santé et moins éduquée que d'autres se retrouve dans une situation beaucoup propice au développement. Cependant, dans une certaine mesure, nous corrigeons des disparités *personnelles* au lieu de disparités *régionales*. On a le sentiment qu'aucun Canadien, en raison de son lieu de naissance ou de la façon dont il a été élevé, ne devrait pas avoir moins de chances que les autres Canadiens à avoir accès aux écoles et services médicaux. Et cela sans égard au lieu de résidence de la

SOME ASPECTS OF ENERGY AND REGIONAL DEVELOPMENT

Let us now venture, briefly and selectively, into the lion's den of energy. You have already been there in the company of one of Canada's leading energy entrepreneurs, Mr. Robert Blair. Should you wish a full, conducted tour with a leading academic expert, I suggest that you make whatever offer he cannot possibly refuse to Professor John Helliwell of the University of British Columbia.

For myself, I merely try, probably like most of you, to keep in some kind of touch with what the real energy experts are saying. In the course of doing this—of panning for gold nuggets in that great, muddy rush of words that has sluiced over us these last few years—I have noticed certain morsels of good metal, picked up in the pans of others, that have been too much overlooked in the general roar and confusion. I think some of these are important to your enquiry.

Again to jump ahead for a moment, among the points I am anxious to lead you to in this section are:

(1) One of the largest oil fields in Canada is centred, in effect, in the lower Ottawa Valley;

(2) So far as surmounting the energy crisis is concerned, there is no fundamental difference between discovering a new oil field capable of yielding 100,000 barrels of oil a day for many years, and discovering a way of absolutely conserving the same amount—of reducing consumption by 100,000 barrels per day of oil, or, of non-renewable oil-equivalent, from what it would otherwise have been;

(3) While some conservation of non-renewable (NR) energy can be achieved at trivial expense (such as by filling an empty seat on an energy-efficient bus instead of driving to work by car), most conservation, like the discovery of new NR-energy, requires substantial capital investment (such as ordering more buses);

(4) Capital investment in NR-energy conservation can be as profitable, as contributory to the surmounting of the energy crisis, and as economically stimulating within its home region, as capital investment in the discovery of new NR-energy;

(5) To the extent that special government stimuli are deemed necessary to surmount the energy crisis, they should in all logic be applied even-handedly to both the discovery of additional NR-energy sources and to the conservation of NR-energy (some environmentalists and others would go much further than "even-handedly", but we already have enough controversy on our plate for now);

(6) The more central-Canadian complacency in particular can be overcome, and the above points grasped, the better will be the lot of energy users across the country, and the more successfully are our two most populous regions likely to deal with the major challenges of economic adaptation and redevelopment now facing them. The less, as a conse-

personne, qu'elle reste dans la même région ou qu'elle s'installe dans une autre.

CERTAINS ASPECTS DE L'ÉNERGIE ET DU DÉVELOPPEMENT RÉGIONAL

Aventurons-nous maintenant, brièvement et de façon sélective, dans le territoire de l'énergie. Vous avez déjà été en présence de l'un des plus importants entrepreneurs du secteur énergétique canadien, monsieur Robert Blair. Si vous désiriez un traité exhaustif par un expert du secteur universitaire, je suggère que vous invitiez le professeur John Helliwell de l'Université de la Colombie-Britannique.

Quant à moi, j'essaye comme vous tous de me tenir au courant de ce que disent les experts réellement versés dans l'énergie. Ce faisant, en cherchant des pépites d'or dans les grandes étendues de paroles boueuses que nous entendons depuis quelques années, j'ai trouvé quelques morceaux de bon métal, dans les cribles des autres, qui avaient été oubliés dans la confusion générale. Je crois que certaines d'entre elles sont importantes pour votre enquête.

Pour anticiper un peu encore une fois, voici les points que je suis anxieux de vous expliquer dans cette section:

(1) L'un des plus gros puits de pétrole du Canada se trouve, effectivement, dans le sud de la vallée de l'Outaouais;

(2) Pour surmonter la crise énergétique, il n'existe aucune différence entre la découverte d'une source de pétrole pouvant produire 100 000 barils de pétrole par jour pour de nombreuses années, et la découverte d'un moyen de préserver le même montant, soit de réduire la consommation de 100 000 barils par jour de pétrole, ou d'une source d'énergie non renouvelable équivalente au pétrole;

(3) La conservation de l'énergie non renouvelable (NR) peut se faire presque sans frais (il suffit de remplir un siège vide sur un autobus à bon rendement énergétique au lieu de prendre sa voiture pour se rendre au travail), mais dans la plupart des cas elle est coûteuse, notamment la découverte de nouvelles sources d'énergie NR demande d'importants investissements de capitaux (pour l'achat de nouveaux autobus, p. ex.);

(4) Les investissements de capital dans la conservation de l'énergie NR peuvent être aussi profitables, pour surmonter la crise de l'énergie, et aussi stimulants pour l'économie régionale, que la découverte de nouvelles sources d'énergie NR;

(5) Dans la mesure où il est nécessaire que le gouvernement stimule certains secteurs pour faire face à la crise de l'énergie, il faudrait que ces stimulants soient logiquement appliqués uniformément tant à la découverte de nouvelles sources d'énergie NR qu'à la conservation de l'énergie NR (certains écologistes et d'autres diraient autre chose qu'uniformément, mais la question est bien assez controversée pour le moment);

(6) On peut, en particulier, se débarrasser de l'insouciance du Canada central si les points précédents sont assimilés pour améliorer le sort des consommateurs d'énergie d'un bout à l'autre du pays ainsi que les moyens dont disposent les régions les plus peuplées pour s'adapter et se

quence, are likely to be the strains placed by energy upon the confederation.

After which bald statements, we had better go back and start again from the beginning.

If you were very, very prudent, you might think of discreetly bypassing, in your final report, as much as possible of the big, deafeningly contentious issues in energy. Yet you cannot; too many of them are central to your mandate.

First you must make some broad assumption about the future course of world energy prices. One of the most amazing things to me about the whole amazing subject of energy is the high degree of apparent confidence with which people are still prepared to make and publicize such assumptions, especially about the world price of oil. I wonder how many who have assumed "UP!" are even yet aware that for the present, at least, the real world price (adjusted for general inflation) is moving down.

Another jolt to confident prediction would come from a reading of the history of the world petroleum industry since the first Rockefeller. Perhaps no other industry has so frequently and outrageously upset the predictive consensus of an overwhelming majority of geological and other expert opinion. Dad Joiner's wholly unauthorized and economically embarrassing discovery of the East Texas field in 1931 was the *kind* of surprise (sometimes price-lowering, sometimes the reverse) that has cropped up again and again in this industry. Lay, if you will, enormous monetary odds that a drilling platform in the middle of Lake Winnipeg will find no oil or gas down there; but don't I implore you, bet your life on it! Contrariwise, however, don't bet your life that there's anything much below the Beaufort Sea beyond what we already know to be there.

One of the few economic subjects that comes close to petroleum *per se* for unpredictability is the formation, cohesiveness, power and durability of cartels—like OPEC. Many highly distinguished economists, including at least one Nobel laureate, have stubbed their toes horribly on OPEC. Some of them, ironically, could yet prove to be right, or partly so; but unfortunately, to get a good grade on an economic prediction, you must provide, not just a roughly correct number, but also a roughly correct date.

My own, best-bet assumption, put forward with much less than overweening confidence, is that for the rest of this century, both the absolute and relative trends of world oil prices will be generally upwards, but with probably one or more significant breaks that will cause surprisingly considerable problems of their own; that other energy prices will tend to move up "in sympathy"; and that Canada will, if a majority wishes, be able to go on delaying, but only temporarily, the importation into its economy of pretty much the full effect of these developments. If we shut the doors, it will still come seeping in around the windows like a prairie dust-storm.

A major relative price increase in a commodity like oil has two principal effects: an "income-transfer" effect and an

redévelopper. Par conséquent, les pressions seront moins grandes sur la confédération.

Après cette simple exposition des faits, je devrais revenir en arrière et recommencer au début.

Si vous êtes très, très prudents, vous songiez peut-être passer outre de façon discrète, dans la mesure du possible, les questions qui font tant de tapage et qui sont liées à l'énergie, dans votre rapport définitif. Vous ne pouvez cependant pas vous permettre de le faire, car un trop grand nombre d'entre elles ont une signification essentielle à votre mandat.

Vous devriez d'abord commencer par faire des projections très générales sur les tendances futures du prix de l'énergie sur le marché mondial. L'une des choses qui m'étonnent le plus en ce qui concerne cet étonnant sujet, c'est le degré de certitude avec laquelle certaines personnes font encore des projections et les publient, surtout sur le prix du pétrole sur le marché mondial. Je me demande combien de personnes qui s'attendaient à ce qu'il MONTE sont au courant qu'à l'heure actuelle du moins, le prix réel (compte tenu de l'inflation) sur le marché mondial est à la baisse.

Une autre atteinte à ces prédictions faites avec autant d'assurance se voit en lisant l'histoire de l'industrie mondiale du pétrole depuis le premier des Rockefeller. Aucune autre industrie n'a si fréquemment et terriblement bouleversé les prédictions sur lesquelles étaient d'accord une grande majorité d'experts en géologie et dans d'autres domaines. La découverte entièrement non autorisée et économiquement embarrassante par Dan Joiner d'un gisement de pétrole dans l'est du Texas en 1931 illustre le *genre* de surprise (qui baissait les prix ou parfois le contraire) qui s'est produite dans cette industrie à maintes reprises. Il vous est loisible de croire qu'il y a très peu de chance qu'un puits de pétrole au milieu du lac Winnipeg découvre du pétrole ou du gaz naturel, mais je vous en supplie, ne pariez pas votre chemise! D'un autre côté, cependant, ne pariez pas votre chemise qu'il y a plus de pétrole sous la mer de Beaufort que nous le croyons.

L'un des rares facteurs économiques qui sont presque aussi imprévisibles que le prix du pétrole est la création, le degré de cohésion, le pouvoir et la longue durée des cartels, comme l'OPEC. De nombreux distingués économistes, y compris un prix Nobel, se sont horriblement heurtés à l'OPEC. Il est ironique que l'un d'eux pourrait finir par avoir raison, ou du moins en partie, mais malheureusement, pour que votre prédiction soit acceptée, il faut non seulement donner un chiffre à peu près exact mais une date à peu près exacte.

Ma propre prédiction, présentée avec très peu d'assurance démesurée, est que jusqu'au prochain siècle, les tendances absolues et relatives du prix du pétrole sur le marché mondial seront généralement à la hausse, mais il devrait y avoir une ou plusieurs périodes de répit qui, chose étonnante, vont causer des problèmes considérables, c'est-à-dire que les prix des autres types d'énergie auront tendance à grimper «parallèlement» et le Canada, si la majorité le désire, pourra continuer de retarder, mais temporairement seulement, les retombées de cette situation sur sa propre économie. Si nous bloquons les portes, elles feront le tour des fenêtres, comme une bourrasque dans les prairies.

Une augmentation démesurée dans le prix d'un produit comme le pétrole a deux effets principaux: un effet de «trans-

“investment/substitution” effect. For brevity, let's just call them “transfer” and “substitution” effects. The transfer effect is relatively easily understood by the public, and also relatively amenable to incorporation in econometric forecasting models. By contrast, the substitution effect, in its entirety, is a much less mentally accessible and measurable phenomenon, which is a pity, since it contains important elements of solution as well as of problem.

Like any other economics professor, I could build you a classroom model of a “flex-price”, “flex-cost”, fast-adjustment economy, where both transfer and substitution effects were swiftly and humbly carried through and absorbed. Nobody in that classroom economy would get fighting mad and politically reactive at the sight of OPEC oil ministers galloping around on white horses and firing rifles in the air to celebrate the establishment of a new and higher cartel price. Nobody experiencing adverse economic impacts would be so uncouth as to even think of trying to use the political system, or collective bargaining, or other less formal institutional structures bearing on income-determination, to get some of his own back. He, or she, would just pay up at the pump with a sigh, and resolve either to start using the bus or train more, or to choose from the available selection of more fuel-efficient cars on the market—a selection, incidentally, which the Minister of Industry, Trade and Commerce would have made no attempt whatever, in Tokyo or elsewhere, to narrow. Similarly, laid-off auto-workers, including even long-service ones with mortgage-free houses in Windsor, would just sigh and go looking across the length and breadth of Canada for whatever other work might be available.

I am sure you would rather concentrate your attention on the very different economy we actually have, and I am sure you would be right. Apart from anything else, there is a question of size. Classroom exercises of the kind described typically treat all relative price movements, big or little, in much the same way. In the real world, by contrast, size matters, just as it did after the First World War, when German reparation payments, although thought by some to be theoretically transferable, were too large to be so in practice, with famous consequences of economic disarray, governmental breakdown, and epic hyperinflation. In our own age, fortunately, the effects on the transferor-group of net oil consuming countries have not been quite that grave, but they have (especially in the non-oil Third World) been dire enough, and one of the reasons for this is that in real-life political economy, relative price-increases as big as that in oil ramify so much more profoundly as to become effectively different in kind as well as size.

Let us look quickly at the more familiar of the two effects of sharply higher oil prices; the transfer effect. Obviously, income and economic growth in net producing areas are stimulated as the inflow of payments rises. The reverse happens in net consuming areas, and the difference is only partly offset by “petro-dollar recycling”, such as investment backflows and purchases of pipe by, say, Alberta in Manitoba and Ontario. The gross transfer numbers are big. Some official projections I

fert de revenus» et un effet de «substitution d'investissements». Pour les besoins de la chose, nous parlerons des effets de «transfert» et de «substitution». L'effet de transfert est assez facilement compris du public et il se prête bien aux modèles de prévisions économétriques. Par contre, l'effet de substitution, dans son ensemble, est un phénomène beaucoup moins facile à assimiler et à mesurer, ce qui est dommage, car il renferme des éléments importants de la solution, et du problème aussi.

Comme n'importe quel autre professeur d'économie, je pourrais vous construire un modèle économique à prix flexibles, à coûts flexibles et à rajustement rapide, où les deux effets, soit de transfert et de substitution, sont doucement absorbés. Personne dans ce genre d'économie ne s'énervait ni ne contesterait à l'élément politique, à la vue des grands émirs du pétrole galloping sur leur cheval blanc en brandissant leurs armes pour célébrer l'établissement d'un nouveau prix plus élevé par le cartel. Personne n'irait jusqu'à penser d'utiliser l'arme politique ou les négociations collectives, ou d'autres structures institutionnelles qui influent sur l'établissement des salaires, pour qu'on lui rende justice. La victime se résignerait à payer le prix demandé avec un soupir, en se disant qu'elle commencerait à prendre l'autobus ou le train plus souvent, ou alors qu'elle achèterait une voiture parmi le vaste choix de voitures à faible consommation d'essence qu'on trouve sur le marché, un choix que le ministre de l'Industrie et du Commerce ne tenterait pas de limiter, que ce soit à Tokyo ou ailleurs. Dans la même veine, les travailleurs mis à pied par l'industrie de l'automobile, même ceux qui ont de longs états de service et dont l'hypothèque est payée à Windsor, se résigneraient à parcourir le pays pour trouver du travail ailleurs.

Je suis certain que vous préféreriez vous concentrer sur la situation économique très différente dans laquelle nous nous trouvons actuellement, et je suis certain que vous n'avez pas tort. Toutefois, abstraction faite de tout le reste, il y a la question de l'ampleur. Les petits modèles de classe mettent sur le même pied d'égalité toutes les fluctuations de prix, grandes ou petites. Dans le monde de tous les jours, au contraire, l'ampleur est importante, tout comme elle l'était après la première Grande Guerre, alors que les paiements de réparation des Allemands, même si certains croyaient qu'il était théoriquement possible de les transférer, se sont révélés en pratique trop considérables pour l'être. Le désastre économique, l'écroulement du gouvernement et le taux d'inflation gigantesque qui ont suivi sont bien connus. Aujourd'hui, heureusement, les effets du transfert sur les pays consommateurs de pétrole n'ont pas été trop graves, mais ils ont tout de même été (surtout dans le Tiers Monde où il n'y a pas de pétrole) assez néfastes. C'est en partie parce que dans une économie politique réelle, les augmentations de prix aussi exagérées que celles du pétrole par exemple ont des ramifications tellement profondes qu'effectivement leur type aussi bien que l'ampleur peut changer.

Observons brièvement le plus familier des deux effets dont je parlais tout à l'heure de la hausse prononcée du prix du pétrole: celui du transfert. Évidemment, le revenu et la croissance économique de pays producteur sont stimulés par le flux de paiements qui s'accroît. Le contraire se produit dans les pays consommateurs et l'écart n'est que partiellement compensé par le «recyclage des pétro-dollars», comme le réinvestissement et l'achat de pipelines par, disons, l'Alberta au Mani-

have for Ontario show a rise in regional oil and gas purchases (virtually all from outside Ontario) from \$3.9 billion in 1978, to \$6.8 billion in 1981, to \$11.5 billion in 1985.* And these are based on the prices presently proposed in the National Energy Program. Prices emerging (soon, we must hope, to clear away the negative effects of uncertainty) from current negotiations between the federal and Alberta governments will be higher. We could be looking at an Ontario oil-and-gas bill rising from 7 percent of gross provincial expenditure in 1978 to well over 10 per cent in 1985. Like it or not, big numbers like these, translated into impacts on millions of people and thousands of farms and business firms, are the inevitable stuff of much popular resistance and political perturbation.

Why do higher oil prices exacerbate "stagflation"? Parts of the answer will be fairly obvious. Producing areas such as Alberta find themselves more at grips with classic, inflation-producing pressures of real demand on available real resources. And slower economic growth in net consuming areas has already been noted. But the seemingly perverse strengthening of inflationary pressures in the slower-growing net consuming areas tips us off to the powerful, additional, cost-push shove that sharply higher oil prices give to inflation in our late twentieth-century world. Higher energy costs push up the prices of energy-using goods and services. Through contractual cost-of-living adjustments and other means, many peoples' incomes rise faster to keep pace. Louder inflationary alarms sound in Treasuries and Central Banks. The latter respond in ways which slow economic growth to rates further below economic potential. Thus initial impacts of demand-push expansion and inflation in oil-producing areas and slower growth in net consuming areas are absorbed into a much broader and more general stagflationary phenomenon observable, in greater or lesser degree, in all of the world's major industrial countries.

But now, much slower to develop, comes the investment/substitution effect. All relative price movements in a market or mixed market economy send signals, urging people to do various things. The bigger the price movement, the stronger and broader is the signal. In relation to the transfer effect, the signal, travelling from producers to consumers, and from net producing to net consuming regions, is stark and simple: "Pay up!"

In relation to the investment/substitution effect, however, the signal sent by such a giant relative price movement as we have experienced in oil is much more lengthy and complex. It runs, "You must radically change many of your ways of living and working, reflection as they do the embedded effects (just look at the shape and density of your cities!) of more than a century of cheap fossil fuel, now coming to an end. The

toba ou en Ontario. La quantité brute de transferts est appréciable. Certaines projections concernant l'Ontario que j'ai en ma possession, montrent une augmentation dans l'achat régional de pétrole et de gaz naturel (en majorité en dehors de l'Ontario), en passant de \$3.9 milliards en 1978 à \$6.8 milliards en 1981 et à \$11.5 milliards en 1985.* Et celles-ci sont fondées sur les prix proposés actuellement dans le Programme énergétique national. Le prix fixé (bientôt nous l'espérons pour éliminer le climat d'incertitude qui règne) d'après les négociations entre le Fédéral et le gouvernement de l'Alberta, sera plus élevé. Il n'est pas inconcevable que l'Ontario ait à payer pour le pétrole et le gaz naturel jusqu'à dix pour cent de ses dépenses provinciales brutes en 1985, alors qu'elle y consacrait sept pour cent en 1978. Qu'on le veuille ou non, des chiffres comme ceux-là, traduits par des effets sur des millions de personnes et des milliers d'exploitations agricoles et d'entreprises, font inévitablement l'objet de contestations populaires véhémentes et de perturbations politiques.

Pourquoi est-ce que l'augmentation du prix du pétrole nourrit l'inflation stagnante? Certains éléments de la réponse sont assez évidents. Des régions productrices comme l'Alberta font face beaucoup plus aux pressions inflationnistes de la demande réelle sur les ressources disponibles. Le ralentissement de la croissance économique des régions consommatrices a déjà été mentionné. Toutefois, le raffermissement apparemment obstiné des pressions inflationnistes dans les régions consommatrices dont la croissance est au ralenti, donne une indication de la puissance avec laquelle le prix radicalement plus élevé du pétrole peut produire l'inflation à cette époque, soit à la fin du XX^e siècle. Le coût plus élevé de l'énergie entraîne la hausse des prix des biens et services dont la production utilise de l'énergie. Grâce à des rajustements contractuels visant à compenser le coût de la vie et à d'autres moyens, le revenu de plusieurs augmente plus rapidement pour suivre le pas. Les trésors et les banques centrales sonnent l'alarme de l'inflation de plus en plus. C'est pourquoi les effets de la demande encouragent l'inflation et l'expansion dans les régions productrices de pétrole et la croissance ralentie des régions consommatrices s'estompe dans un phénomène beaucoup plus large et englobant qu'on peut observer, dans une mesure plus ou moins grande, dans les principaux pays industrialisés du monde.

Maintenant, passons aux effets de substitution des investissements qui se perçoivent beaucoup moins rapidement. Toutes les fluctuations de prix dans un marché ou une économie à marchés mixtes envoient des signaux. Plus le prix augmente, plus le signal est généralisé et fort. Relativement à l'effet de transfert, le signal, qui se transmet de producteurs en consommateurs, est direct et simple: «Payez!»

En ce qui concerne l'effet de substitution, néanmoins, le signal lancé par une augmentation de proportions aussi géantes que celle du pétrole est beaucoup plus complexe. Il signifie que nous devons changer radicalement la façon dont nous vivons et travaillons et songer aux résultats de cent ans de vie facile où l'essence s'achetait à vil prix, une période qui prend fin. Nos produits et techniques de production sont devenus désuets et

*Province of Ontario, Board of Industrial Leadership and Development, *Electricity: Realizing the Potential*, Toronto 1981.

NOTE that these are projections *before* any substitution effect.

*Province de l'Ontario, Board of Industrial Leadership and Development, *Electricity: Realizing the Potential*, Toronto, 1981.

NOTA: Il s'agit de projections faites avant l'effet de substitution.

patterns of what you produce and how you produce it have been rendered significantly more obsolete and inefficient. Unless they are adjusted appropriately, net consuming regions, in particular, will condemn themselves to a painful and humiliating process of lengthier economic stagnation and greater relative decline in wealth and power than is truly necessary. You must work harder to develop and tame new sources of energy of all kinds. You must develop much more seriously sources of energy that previously seemed too costly, too risky, too "flakey": even: tar sands, heavy oil, frontier oil, biomass, solar, tidal, wind. You must address much more seriously the safety issues in nuclear energy and public anxieties relating thereto.

"YOU MUST USE LESS ENERGY OF ALL KINDS, FOR ALL MAJOR KINDS ARE EVENTUALLY GOING TO BE SIGNIFICANTLY MORE EXPENSIVE". You must produce relatively more of things that use little energy, and relatively less of things that use a lot. You must adjust your productive techniques—your 'production functions'—in the same sense. you must build your houses and buildings differently, often in different places, facing in different directions. You must revise your transportation networks. You must change both the modes and average distances of journeys to work. You must stop transporting people or goods where a mere electronic message will do."

On and on it goes, in the general, nagging vein of, "Get out of that hammock and get to work! You have a lot to do around here place!"

But the signal goes on also to hold out prospects of real long-term benefits, and of a final economic result more equitable, between people and regions, than what was implicit in that first, curt request to pay up. Taking its cue from a classic illustrative analysis of a relative movement in the price of fish, by the great Victorian economist Alfred Marshall, the signal goes on to say, "The more of these kinds of things you do, the less heavily will those income transfers to energy producers weigh upon you. Also, bear in mind that bleak necessity is often the mother, not just of invention, but also of innovation, investment, large-scale production and exports. Many economists believe that a growing shortage of wood fuel in Britain helped to trigger the coal- and-steel side of the First Industrial Revolution. And the necessities of northern development long ago forced Canada to take a particular interest in TOL aircraft: now you export them. You have great problems; you have also great developmental opportunities, in all regions."

In Canada, by choosing so far to restrain the price rise, we have also muted the price signals. The case for this action is at too much transfer all at one, with associated, consuming-public perception of gross inequity, stirs up more unconstructive than constructive reaction. And much that needs to be done cannot be done overnight: time is required for some of the ameliorative elements of the investment/substitution effect to come on stream, and for "positive adjustment policy" to be in place.

inefficaces. A moins de trouver une bonne solution, les régions consommatrices en particulier continueront de stagner sur le plan économique, ainsi que de décliner en richesses, ce qui n'est pas nécessaire. Il faut travailler plus fort pour développer et maîtriser de nouvelles sources d'énergie, de tous les genres. Il faut se tourner sérieusement vers les sources d'énergie qui auparavant semblaient trop coûteuses, trop risquées, trop «dingues» même: sables bitumineux, mazout, pétrole des frontières, biomasse, énergie solaire, des raz-de-marée ou éolienne. Il faut en outre se pencher plus sérieusement sur les questions de sécurité qui entourent l'énergie nucléaire et les inquiétudes du public qui s'y rattachent.

«VOUS DEVEZ CONSOMMER MOINS D'ÉNERGIE, DE TOUS LES TYPES, CAR ÉVENTUELLEMENT LES PRINCIPALES SOURCES VONT COÛTER PLUS CHER.» Vous devez produire relativement plus de choses qui utilisent moins d'énergie, et relativement moins de choses qui en utilisent beaucoup. Vous devez modifier vos techniques ou «fonctions» de production en conséquence. Vous devez construire vos immeubles et maisons différemment, souvent en d'autres emplacements pour qu'ils puissent avoir une direction différente. Vous devez revoir vos réseaux de transports. Vous devez changer à la fois la façon dont vous vous rendez au travail et la distance parcourue. Vous devez cesser de transporter des gens ou des biens lorsqu'un simple message électronique peut faire l'affaire.»

Et cela se poursuit généralement comme suit: «Mettez-vous au travail! Il y en a beaucoup à faire!»

Mais le signal indique aussi des perspectives de progrès à long terme et les conséquences économiques devraient assurer une moins grande disparité entre les habitants et les régions. Je m'inspire d'un exemple classique d'analyse des fluctuations du prix du poisson, par le grand économiste de l'ère victorienne Alfred Marshall; le signal signifierait aussi: «Plus vous vous concentrerez sur ce genre de choses, moins vous serez assujettis aux pressions exercées par le transfert du revenu aux producteurs de pétrole. De plus, n'oubliez pas que la nécessité est souvent la mère, pas seulement de l'invention, mais de l'innovation, de l'investissement, de la production sur une grande échelle et des exportations. Beaucoup d'historiens sont d'avis que c'est la pénurie de bois de chauffage en Grande-Bretagne qui a animé les découvertes relatives au charbon et à l'acier pendant la première révolution industrielle. Quant au Canada, les besoins liés au développement du Grand Nord vous ont forcés à vous intéresser particulièrement aux avions ADAC; maintenant vous les exportez. Vous avez des problèmes imposants, mais vous avez aussi d'énormes possibilités de vous développer, dans toutes les régions.»

Au Canada, en optant jusqu'à maintenant de limiter l'augmentation des prix, vous avez aussi étouffé le signal donné par les prix. On peut justifier ce genre d'intervention en disant qu'un transfert trop volumineux d'un seul trait, accompagné du sentiment d'injustice que ressent le consommateur, soulève plus de réactions destructives que constructives. En fait, la majeure partie de ce qui doit être fait ne peut pas se faire du jour au lendemain; on mettra un certain temps à tirer profit des meilleurs éléments de l'effet de substitution et à mettre en place une «politique de rajustement positif».

The case *against* is that muting the price signal lessens the pressure on us to get going. A middle judgment is that buying some time here makes sense, *provided the time is well used*.

In which regard, my number-one criticism of the National Energy Program document (*The National Energy Program—1980*) concerns an extraordinary imbalance of bulk and emphasis in its treatment of the investment/substitution effect. Roughly two thirds of the document's length, and an even larger proportion of its vigour, are devoted to oil and gas—how to get them, how to pay for them, how to divide up the spoils. These are obviously matters of great importance. But the equally important matters of conservation and energy-use adjustment come across far less vividly. To be sure, most of the right bases are touched, and the document does say that energy conservation is central to the whole strategy. But how lightly it says it! The massive investment and other implications for energy-users and energy-consuming regions are hardly spelled out at all, let alone with force, imagination, and telling, illustrative detail. One of the things the National Energy Program most needs is a hard-hitting, Part-II document on these matters. Such a document could sensibly lessen inter-regional tensions, insofar as it simultaneously provoked net consuming regions to more appropriate action, and drove home to net producing regions the fact that the consuming regions faced, indeed, adjustment problems of great magnitude.

To give all of the above a bit more concreteness, let me say something about Ontario. Among net oil-consuming regions, Ontario is not the hardest case (e.g., Prince Edward Island), nor the only big case (there is Quebec). Nor can one possibly ignore such facts as that right in the heart of the net producing regions are energy-users like prairie farmers facing exceptionally large problems in their "production functions".

But Ontario does make a handy, illustrative case. Since, as stated earlier, measurement and econometric analysis of the investment/substitution effect is as yet in a primitive, underdeveloped state (something which should be corrected as soon and as far as possible), I must here use other than statistical evidence and projections. But history tells us some important things. Industrial development in Ontario goes back rather a long way. Fairly early on, as every Western school-child by now knows, there was the protective tariff. That was indeed a significant shaping influence, although the influence has diminished somewhat over the years with the advent of free trade in farm machinery, freer trade in automobiles, and gradual reduction of other tariffs as a result of successive, multinational negotiations such as the recent "Tokyo round", which goes on lowering tariffs until 1987.

But another very important long-term shaping influence on the Ontario economy has been a succession of cheap energies. First, in the nineteenth century, came cheap American coal, moving cheaply by water to industrial growth-points like Hamilton. Then, at the turn of the century, came cheap and abundant hydro-electricity, much of it located miraculously close to existing major concentrations of population and industry. Then came the motor vehicle and cheap gasoline—gasoline whose real price fell during much of the most intense

On peut aussi être *contre* en disant que le fait d'assourdir le signal des prix ne stimule pas les gens à se dégoûter. Le juste milieu est qu'il est sage d'attendre un peu, *pourvu que le prolongement demandé soit bien utilisé*.

A ce titre, ma première critique du *Programme énergétique national—1980* est qu'une part désordonnée du document est consacrée aux effets de substitution des investissements. Presque les deux tiers du document traitent du pétrole et du gaz naturel, à savoir comment en obtenir, comment payer et comment répartir les recettes. C'est évidemment une question très importante, mais les aspects aussi importants de l'économie d'énergie et des moyens d'adaptation sont beaucoup moins mentionnés. Il n'y a pas de doute qu'il traite de tous les facteurs pertinents et il souligne que toute la stratégie se base sur la conservation de l'énergie. Mais c'est presque sous-entendu! On donne peu de précisions sur la masse d'investissements et les autres répercussions sur les régions consommatrices de pétrole. Il faudrait qu'il y ait une deuxième partie au document du Programme énergétique national. Un document comme celui-là pourrait sensiblement réduire les tensions inter-régionale, dans la mesure où il provoquerait les régions consommatrices à adopter des mesures appropriées et leur indiquerait qu'elles font face à une réadaptation difficile.

Prenons par exemple l'Ontario. Par rapport aux autres régions consommatrices de pétrole, l'Ontario n'est pas la province la plus affectée (il y a aussi l'Île-du-Prince-Édouard), ni l'une des plus peuplées (il y a le Québec). On ne peut pas non plus se permettre d'oublier qu'il y a aussi des consommateurs d'Énergie dans les régions productrices, comme les cultivateurs des Prairies qui font face à des problèmes exceptionnels dans leurs «fonctions de production».

L'Ontario est un bon exemple. Puisque, comme je l'ai dit plus tôt, les étalons et analyses économétriques de l'effet de substitution en sont encore à un stade de développement assez primitif (situation à laquelle il faudrait remédier le plus tôt possible) je ne peux pas à ce point parler chiffres et projections. L'histoire révèle beaucoup de choses. L'expansion industrielle de l'Ontario remonte assez loin. Presque dès le début, comme tous les écoliers des provinces de l'Ouest l'ont appris, des tarifs douaniers ont été imposés dans un esprit de protectionnisme. Cette philosophie a prévalu pendant un certain temps, mais elle s'est érodée au fil des ans avec l'apparition du libre-échange pour la machinerie agricole, les automobiles, puis les tarifs ont été réduits par suite de maintes négociations internationales, telles que la récente série d'entretiens avec Tokyo, qui réduira les tarifs jusqu'en 1987.

L'économie ontarienne a aussi bénéficié du fait que ses sources d'énergie aient été si bon marché. D'abord, au XIX^e siècle, il y avait le charbon bon marché des États-Unis, transporté à peu de frais par voie maritime à des villes industrielles en croissance comme Hamilton. Puis, au tournant du siècle, elle a utilisé l'énergie électrique si abondante et peu coûteuse, qui par miracle se trouvait pour la majeure partie à proximité des grandes concentrations de population et d'industries. Puis sont arrivés la voiture automobile et l'essence bon

period of economic expansion in Ontario following the Second World War.

The long-term cumulative effects of cheap energy go deep into the Ontario economic structure. But now energy is no longer cheap.

There prevails a widely-held impression, both inside and outside the province, that so-called "fat-cat" Ontario, with its large and broadly diversified economy, can never really be in serious economic trouble. If by serious trouble is meant great short-term vulnerability to economic shocks such as crop-failures or steep falls in the prices of single, Ontario-produced commodities, then indeed the region has unusual resilience and defensive capability (though not absolute capability, as the situation of the automobile industry reminds us).

But if by serious trouble is meant something more gradual and insidious, in the way of a low, relative decline, going well beyond and inevitable, somewhat pride-hurting, but ultimately tolerable percentage shift of wealth, power and population westward, then, yes, there are dangers. Supporting evidence for this proposition lies not far away. As recently as a generation ago, the basic industrial economy of the northeastern United States (apart, perhaps, from sections of New England) was still generally regarded as impregnable strong and diversified. Yet today, parts of it present spectacles of industrial and urban decay that Ontarians and other central Canadians would doubtless want very much to avoid replicating. The economic expansion of the southeast and other formerly underdeveloped parts of the Sun Belt is the great triumph of United States regional development; the incomplete adaptation of the northeast to new conditions is its great failure.

No implacable economic law says that Ontario (or Quebec) must suffer a similar, greivous decline. There are many signs that it need not. Inventiveness, enterprise and adaptability are still much in evidence: there is something peculiarly appropriate as well as encouraging in the appearance in Ontario of exciting new ventures in fuel-efficient, high-technology mass transit (as, too, in the appearance in Quebec of a high-speed, medium-distance passenger train peculiarly well suited to North American track). The great enemy is complacency.

To repeat, Ontario is here being used as an illustrative case or broader, Canadian application, even though it is, of course, an important case in itself. That oil field in the Ottawa Valley, by the way, consists of the oil consumption in Ontario and Quebec which must currently be considered as wasted and inefficient in relation to the new level of world prices. Those other points made so starkly at the beginning have been lightly buried, like those free cases of whiskey in the advertisements, at various locations in the ensuing discussion.

Perhaps this section will have been usefully suggestive to you, in conjunction with your Newfoundland and other earlier testimony, as to how energy may change the distribution and nature of regional development problems in Canada. I am all too keenly conscious of how shakily it all rests on a world oil-price assumption. If that price should happen to fall and may fall longer and lower than is here assumed, then the

marché. Le prix réel de l'essence a effectivement baissé pendant la majeure partie de la période d'expansion accélérée qu'a connue l'Ontario après la deuxième guerre mondiale.

Les effets cumulatifs de l'énergie bon marché sont profondément enracinés dans la structure économique de l'Ontario. Toutefois, le prix de l'énergie n'est plus si bas.

L'impression générale semble être à l'effet, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la province, que cette province qu'on dit riche, grâce à une économie importante et très diversifiée, ne pourra jamais être en sérieuse difficulté financière. Si l'on parle d'une certaine vulnérabilité aux fléaux économiques comme de mauvaises récoltes ou une baisse rapide dans le prix d'un produit de l'Ontario, oui elle peut traverser ce genre de crise avec une résistance marquée (mais elle peut être affectée, comme dans le cas de l'industrie de l'automobile.

Si par «sérieuse difficulté financière», on entend quelque chose comme une baisse progressive et trompeuse qui peut être humiliante, lorsqu'il y a un transfert de richesses, de pouvoir et de population vers l'ouest, oui il y a des risques. Une génération en arrière seulement, l'économie industrielle du nord-est des États-Unis (sauf certaines parties de la Nouvelle-Angleterre) était toujours considérée comme invincible et diversifiée. Pourtant, aujourd'hui, certaines régions en décrépitude industrielle et urbaine présentent une image que les Ontariens et d'autres Canadiens des régions centrales ne voudraient pas copier. L'expansion économique du sud-est et des autres régions sous-développées de la Sun Belt américaine est un triomphe pour le développement régional des États-Unis. L'inadaptation totale du nord-est aux nouvelles conditions a été son pire échec.

Il n'existe aucune loi économique qui stipule que l'Ontario (ou le Québec) doive subir un pareil déclin. Il y a plusieurs indications du contraire. L'esprit d'innovation, d'initiative et d'adaptabilité y est toujours en évidence. Il est d'ailleurs très approprié et encourageant de voir en Ontario la mise en œuvre de nouvelles idées dans le transport en commun ultra-moderne et à rendement énergétique élevé (la même chose s'est produite au Québec avec la construction d'un train rapide qui parcourt des distances moyennes et s'adapte particulièrement bien aux voies ferrées de l'Amérique du Nord). L'ennemi numéro un est le contentement.

Je le répète, l'Ontario sert d'exemple ici pour un contexte canadien beaucoup plus grand, malgré son importance. Le champ de pétrole de la vallée de l'Outaouais en passant symbolise la consommation de pétrole de l'Ontario et du Québec, que l'on considère de nos jours comme du gaspillage relativement au prix du pétrole sur le marché mondial. Les autres points que j'ai mentionnés si brièvement au début se sont perdus dans la discussion.

Cette partie vous sera peut-être utile en ce qui a trait au témoignage antérieur que vous avez entendu à propos de Terre-Neuve, et pour ce qui est de la répartition et la nature des problèmes de développement économique du Canada. Je sais trop bien que tout dépend des prédictions du prix du pétrole sur le marché international. Si ce prix baissait et qu'il demeurait à la baisse plus longtemps que je ne l'avais prédit,

best I can hope for is that the validity of some of the analysis will be more postponed than destroyed.

Some Additional Points on Regional Development

This is a mere listing of a few further points that you might wish to discuss. The points were originally made and developed in my discourse to APEC, of which your secretariat has a copy. Here they are briefly:

(1) Doing more processing of one's own raw materials is far indeed from a universal recipe for optimal regional or national development (if it were, Japan would still be far back in the Third World);

(2) Manufacturing is not the key to everything, only to some things, and there exists no single set of optimal ratios, for developmental purposes, of primary to secondary to tertiary industry;

(3) Scale economies, in Canada, are much more often assumed than measured, and it is never wise to pile assumption upon assumption, to the effect that a region is necessarily too small and isolated to sustain some given economic activity or a piece of it;

(4) Higher technology industry is not necessarily better than lower technology industry, especially if half the outside world is planning to enter and compete with you in the particular branch of higher technology industry that you have in mind.

Regional Development and Macro-Economic Policies

We come finally to connections between regional economic policies and macro-economic policies.

Ten years ago, in this Committee's *Report on Employment, Growth and Price Stability*, it was possible to consecrate the whole of an interesting chapter to a variety of such connections. Today, I believe that a single connection dominates all others: getting that jack-knifed truck-and-trailer rig, to which I referred earlier, sufficiently out of the way that we can seriously practice flexible and innovative regional development policies in this country.

Ten years ago, this Committee correctly noted that Canada, in common with most of the industrialized world, had a serious inflationary problem, due in considerable part to the United States having involved itself in a war in Southeast Asia without following the precepts of a short and pithy 1940 tract by John Maynard Keynes entitled, "*How To Pay for the War*." The Committee believed that this problem could be progressively brought under control by an eclectic mixture of monetarist and other prescriptions—a mixture roughly describable as steadier and less jumpy governmental and central-bank hands on the "big levers" of policy, plus some supplemental things.

Like so many others at that time, we turned out to be wrong—for a variety of reasons, some of them, like oil price shocks, peculiarly difficult to foresee. Inflation is worse than ever and expectations of it more embedded—in peoples' minds, in our price indices, and in our interest rates. It has become part of a stagflationary syndrome, unevenly but generally spread throughout the industrialized world, and compounded

tout ce que je peux espérer est que l'analyse s'appliquera plus tard plutôt que pas du tout.

Quelques autres points concernant le développement régional

Il s'agit d'une simple énumération de points que vous voudrez peut-être débattre. Je les ai initialement soulevés dans un exposé devant l'APEC et votre secrétariat devrait en avoir un exemplaire. Les voici donc brièvement:

(1) La transformation de ses propres matières premières est loin d'être une solution universelle pour l'optimisation du développement régional ou national (sinon, le Japon ferait toujours partie du Tiers Monde);

(2) La fabrication n'est pas la clé de toutes les portes, seulement de quelques-unes et il n'existe pas de rapports optimums pour le développement des industries primaire, secondaire et tertiaire;

(3) Les économies d'échelle au Canada sont plus souvent présumées que mesurées, et il n'est jamais sage de trop faire confiance à ce genre de supposition, à savoir qu'une région est trop petite et isolée pour supporter certaines activités économiques;

(4) La technologie de pointe n'est pas nécessairement plus avantageuse que la technologie conventionnelle, surtout si plusieurs autres pays s'apprêtent à vous faire concurrence.

Le développement régional et les politiques macro-économiques

Nous en venons finalement aux liens qui existent entre les politiques économiques régionales et les politiques macro-économiques.

Il y a dix ans, dans le rapport du comité intitulé *Report on Employment, Growth and Price Stability*, il était possible de consacrer tout un chapitre intéressant sur toute la gamme de ces liens. Aujourd'hui, je crois qu'un lien en particulier prévaut sur les autres: enlever autant du camion renversé de la route, j'en parlais plus tôt, pour que nous soyons en mesure d'appliquer des politiques souples et innovatrices pour le développement régional de ce pays.

Il y a dix ans, ce comité avait observé avec raison que le Canada, comme la plupart des autres pays industrialisés, se confrontaient à l'inflation, attribuable surtout au fait que les États-Unis avaient décidé de faire la guerre avec le sud-est asiatique, sans tenir compte d'un pamphlet publié en 1940 par John Maynard Keynes et intitulé *How to Pay for the War*. Le comité croyait pouvoir régler le problème par des mesures monétaristes et autres. Il en a résulté un mélange un peu plus stable et l'élément politique et la banque centrale n'intervenaient plus aussi facilement en matière de politiques.

Comme beaucoup d'autres à cette époque-là, nous avions tort, pour diverses raisons, dont l'une est l'escalade du prix du pétrole particulièrement difficile à prévoir. L'inflation s'aggrave et les attentes deviennent de plus en plus enracinées dans l'esprit des gens, les indices des prix et les taux d'intérêt. Cela fait partie du syndrome inflationniste, qui a atteint presque

of inflation, less-than-fully-successful cures for inflation with major undesirable side-effects, and inflationary expectations.

I am more impressed by the evils of inflation than I was in 1971, although the balance of my assessment of these evils has shifted somewhat. Ten years ago, I would have placed more emphasis than I would today on the evil of the inequitable impact of inflation. It is still inequitable, but experience has indicated a greater-than-expected ability on the part of many victims to obtain at least partial restitution. Other distributional expectations have also been upset: for example, since 1971 common stocks have proved a less effective hedge against inflation than was then generally predicted.

Other, different evils of inflation *per se* bulk larger in my thinking now. The atrophy through inflation of the private, long-term debt market and the consequently higher volumes of short-term debt constantly coming up for refinancing are worrying. The well-publicized roll-over problem in housing mortgages is but the tip of a larger iceberg. The ability of our financial system to handle the roll-overs thus far is a tribute to its flexibility and adaptability, but I would not like to see those qualities tested too far, as by some major new shock from the outside world. This might all sound terribly abstruse on a popular TV show, but here in this Committee there are, I trust, people who can remember how much an ordinary economic problem can be exacerbated if it triggers a financial/institutional one as well.

The kind of inflation we have now, with its high expectation-content, is more prone than before to sudden accelerations. Nor do I like high and variable inflations's weakening of money's usefulness as a measuring rod and reference point for long-term planning: we need much long-term planning, in the energy sector, among others. I do not like the way in which inflation induces some of our cleverest people to spend so much time choosing paintings, antiques, lead soldiers, old comic books and other "collectibles"—existing assets which add nothing to the country's productive capacity, and will on average only pay off in the long run if inflation accelerates (hence a small but growing vested interest in accelerated inflation). Some recent corporate acquisitions, too, look more like inflation-time "collectibles" than major contributions to national productive efficiency.

I dislike inflation *per se*; I greatly dislike also the painful cures for it to which we and other nations judge that we must keep coming back. So far as the *inequity* aspect is concerned, the cures are now quite demonstrably worse than the disease.

At this point, to avoid any possible misunderstanding, let me jump ahead to a prescriptive summary. I don't think we can safely go on just as we are going. I think we must do something at once better tailored to the kind of inflation we have, and thus more effective against it—above all, in the first instance, to dampen expectations of it, which preachments alone will never do. What I would like to see us do is to *add* some form of controls or tax-based incomes policy (TIP) to the present policy mix. But precisely because we confront such a large element of destabilizing expectations, the change in the mix by addition must be performed swiftly and deftly. We must behave like a first-class hockey team with an option to

tous les pays industrialisés et qui est nourri par des remèdes peu satisfaisants dont les retombées peuvent être négatives.

Je crains plus qu'en 1971 les effets néfastes de l'inflation. Il y a dix ans, j'aurais souligné davantage le fait que l'inflation n'est pas ressentie uniformément. Rien n'a changé, mais l'expérience a démontré que certaines victimes sont beaucoup plus aptes à compenser les effets négatifs. Certaines autres attentes ont aussi été renversées. Par exemple, les actions ordinaires de 1971 se sont révélées une moins bonne protection contre l'inflation qu'on ne l'avait prévu de façon générale.

De fait, il existe d'autres effets négatifs qui m'inquiètent. L'atrophie du marché de la dette à long terme dans le secteur privé et, comme résultat, le volume plus élevé de dettes à court terme qu'il faut constamment renouveler sont une cause d'inquiétude. Les problèmes entraînés par le renouvellement des hypothèques ne sont qu'une goutte dans le verre d'eau. La façon dont le problème des renouvellements a été surmonté par le secteur financier est un triomphe de flexibilité et d'adaptation, mais je ne voudrais pas qu'on aille trop loin, c'est-à-dire qu'on soit assailli par une nouvelle crise d'énormes proportions dans le monde. Tout cela pourrait sembler terriblement abstrus sur une émission télévisée populaire, mais je crois qu'il devrait y avoir ici des gens qui savent à quel point un problème économique ordinaire peut exacerber les choses s'il entraîne des problèmes financiers ou institutionnels.

L'inflation que nous avons maintenant, avec toutes les attentes qu'elle comporte, est plus sujette aux escalades soudaines. Je n'aime pas non plus le fait qu'un taux d'inflation élevé et variable vienne affaiblir notre monnaie qui agit comme un étalon ou un point de repère pour la planification à long terme: nous avons besoin de planifier davantage, notamment dans le secteur de l'énergie. Je n'aime pas la façon dont certaines personnes apparemment intelligentes passent tant de temps à choisir des tableaux, des antiquités, des soldats de plomb, de vieilles bandes dessinées et ainsi de suite, car ce sont des valeurs qui existent déjà et ne contribuent en rien à la productivité du pays. Ces choses ne rapporteront quelque chose à long terme que si l'inflation s'aggravait (donc un intérêt limité mais croissant dans l'inflation). Les récentes acquisitions de certaines sociétés aussi ressemblent davantage à des «collections» qu'à une contribution majeure au produit national.

L'inflation me déplaît comme telle; j'aime encore moins les remèdes pénibles auxquels nous et d'autres nations croient qu'il faut toujours revenir. Pour ce qui est de l'aspect *injustice*, les remèdes sont manifestement pires que la maladie.

Maintenant, pour éviter tout malentendu, laissez-moi vous donner un sommaire prescriptif. Je ne crois pas que nous puissions continuer comme cela. Nous devons faire quelque chose sans tarder pour nous débarrasser du genre d'inflation qui nous harcèle. En premier lieu, il faut mettre fin aux attentes inflationnistes et cela ne se fait pas avec de longs discours. Ce que j'aimerais que nous fassions, c'est d'*ajouter* une sorte de contrôle ou de politique sur les recettes fiscales (P.R.F.) au mélange actuel de politiques. Toutefois, précisément parce que nous nous confrontons à un élément important des attentes déstabilisantes, cette addition doit se faire rapidement et avec adresse. Nous devons suivre l'exemple d'une bonne équipe de

raise at any time the number of players on the ice from six to seven. The change must be done on the fly, with not even the appearance of relaxed pressure against the opposition by the players already engaged. That must wait until later, after the seventh man has convincingly made his mark.

Here in this House, in the place of sober, second thought, perhaps we have scope to speak plainly about inflation and its cures. Both are nasty, and in no way morally elevating for anyone. In respect of cures and cure-mixtures, it is not really a question of "best", but rather of "least worst". At the moment, we in Canada are relying heavily on a monetary policy cure. As to how that works, let me cite, from the proceedings of a recent conference, the succinct summary provided by Professor David Laidler, a leading economist of the monetarist persuasion:

"Professor Laidler defended monetarists, claiming that they recognize that wages are an important part of the inflation process. Money wages are clearly the key variable in the process of price level formation, he argued. And monetarists, he said, have a clear view on how their policies affect wages: 'Tight money means tight aggregate demand; tight aggregate demand means tight markets for goods, tight markets for goods means falling output means rising unemployment; rising unemployment means a downward revision in the rate of change in money wages relative to the rate of change in prices.'"

If you consult the much fuller account of Professor Laidler's views set forth in the April 1981 Special Supplement of *Canadian Public Policy*, you will find him to be a thoughtful economist convinced that "gradualistic monetarism", plus a cluster of specific remedies for unemployment, constitute the "least worst", if not indeed the only, way out of our stagflationary difficulties. I respect his views, even if I do not agree with them; my own views, especially as to diagnosis, lie closer to those of Professor John Cornwall, in the same issue of the same journal.

But we have it plainly from Professor Laidler, in his article as well as in the above short quotation, that the monetary-policy cure for inflation does mean more unemployment than otherwise, over some time-period. That unemployment is likely to be very unequally distributed. This is well enough suggested by the distribution of our present total unemployment of 7 per cent of the labour force. If, for example, you live in the Atlantic Provinces, your chances of being unemployed are roughly half again as great as that. If you are aged between 15 and 24, your chances are nearly twice as great.

And while we do not have as many statistics on bankruptcies—the permanent "disemployment" of business firms—we do see indications that the distribution of them is very uneven also.

Not a nice remedy. Not an equitable remedy. Not even, today, an efficient remedy, in respect of specifically targeting in any way people connected to strong formal or informal

joueurs d'hockey qui se réserve toujours l'option d'ajouter un joueur à ceux qui se trouvent sur la patinoire, soit un septième joueur. Le changement doit se faire au vol, sans que l'équipe concurrente ne perçoive de tension. Mais il faut pour cela attendre que le septième joueur ait bien marqué son but.

Ici à la Chambre, au lieu de sobres pensées, nous devrions peut-être parler très franchement de l'inflation et des remèdes. Les deux sont défavorables et ne contribuent au moral de personne. Pour ce qui est des remèdes et des mixtures de remèdes, il nous faut trouver non pas le «meilleur» mais le «moins pire». A l'heure actuelle, nous faisons beaucoup confiance au Canada aux remèdes découlant de politiques monétaires. A cette fin, permettez-moi de citer à partir des délibérations d'une récente conférence, un bref aperçu donné par le professeur David Laidler, économiste reconnu pour ses principes monétaristes:

«Le professeur Laidler s'est porté à la défense des monétaristes, en déclarant qu'ils reconnaissent que les salaires sont un élément important de la spirale inflationniste. Les salaires sont de toute évidence la variable-clé dans l'établissement des prix, dit-il, et les monétaristes voient très bien comment leurs politiques peuvent affecter les salaires: «La limitation de la masse monétaire limite la demande collective; une demande collective limitée limite à son tour les marchés de biens et les marchés de biens limités entraînent la baisse de la productivité et un chômage accru; le chômage apporte une révision dans le taux auquel les salaires sont augmentés par rapport au taux d'augmentation des prix.»*

Si vous consultez le texte intégral des opinions avancées par le professeur Laidler dans un supplément publié en avril 1981 du *Canadian Public Policy*, vous verrez qu'il s'agit d'un économiste qui a réfléchi au problème et qu'il est convaincu qu'une politique de «monétarisme progressif», plus une série de remèdes précis pour réduire le chômage, représente la «moins pire» sinon la seule solution à nos problèmes d'inflation. Je respecte son opinion, même si je ne suis pas d'accord avec lui; mes propres vues, surtout en ce qui concerne le diagnostic, se rapprochent plutôt de celles du professeur John Cornwall, qui sont énoncées dans la même publication.

Le professeur Laidler l'a bien dit, dans son article et dans la citation ci-dessus, que les politiques monétaires remèdes impliquent un taux d'inflation plus élevé pendant une période donnée. Le chômage serait aussi réparti de façon très inégale, et cela se voit dans la répartition de notre taux de chômage actuel de 7 p. 100 de la population active. Si par exemple vous vivez dans la région de l'Atlantique, vos chances d'être en chômage sont approximativement moitié plus que cela. Si vous avez entre 15 et 24 ans, vos chances sont presque doublées.

Nous ne possédons pas autant de chiffres sur les faillites, mais il y a des indications qu'elles se répartissent aussi inégalement.

C'est un remède ni agréable, ni équitable. Même un bon remède, pour ce qui est de pointer du doigt les personnes qui sont reliées à des grands réseaux, officiels ou officieux, qu

*Crane, David (ed.), *Beyond the Monetarists*, Toronto 1981: James Lorimer and Sons (proceedings of a conference sponsored by the Canadian Institute for Economic Policy), p. 86.

*Crane, David (éd.), *Beyond the Monetarists*, Toronto, 1981: James Lorimer et fils (délibérations d'une conférence parrainée par le Canadian Institute for Economic Policy), p. 86.

networks of income-determination and self-fulfilling prophecy, whereby inflationary expectations may renew and enhance themselves. To the contrary, it tends to strike harder at people like new, young entrants to the labour force who cannot find jobs, and who thus have no vehicle via which to make their inflationary expectations self-fulfilling.

Not a nice remedy, but we must have it in place always as an ultimate backstop and policy tool (few economists are not that much monetarists). And as to relaxing it appreciably now, it is more than ever important in present circumstances to make the clearest and hardest mental distinction between what one would *like* to see happen, and what would be *likely* to happen. Politics, the cynical current state of public expectations, the experience of Canada and other industrial countries through the 1970's, the anatomy of exchange crises, the demonstrated tendency for the weight of public concern to shift in "stop-go-stop" fashion from disease, to cure, to disease again—all these must enter into the judgment. My own judgment is that significant relaxation, with nothing else or only an as-yet-untested substitute happening, would all too likely mean an expectation-loaded acceleration of inflation, then heightened public alarm, then a rush back to the old or even a higher dosage of the monetary cure. Change in the policy-mix seems to me definitely called for, but it must be a phase-in change in the first instance.

I should be pleased to discuss with the Committee, if you wished, other alternatives favoured by some people, such as relatively more fiscal and relatively less monetary restraint, or more—or less—total restraint of all kinds, all of these alternatives of course implying certain likely exchange-rate effects. On the relevance of the alternative of straight shrinkage of the government sector, I find myself in essential agreement with your recent testimony from the Governor of the Bank of Canada. That is, size of government *per se* is not particularly relevant to the problem of inflation. In the distant past, very much smaller governments managed to sponsor considerable inflations, usually in connection with wars. Yet much bigger governments than that, in Canada, the United States and Great Britain, ran a notably less inflationary Second World War. It's not just your weight; it's the way you throw it around.

As to the *current* British alternative, I am not sure that I could trust myself to discuss it calmly and without excessive mind-boggle, even though one of its features—the very uneven regional distribution of the 10 per cent unemployment (a distribution hauntingly reminiscent of the extra-long British depression of 1925-39, when, in my judgment, much of the so-called "British disease" was incubated)—could be of special interest in relation to your mandate. Really, George Orwell should be living at this hour. Only the satirist of *Animal Farm* and 1984, and the in-depth social reporter of *The Road to Wigan Pier*, would seem a fully adequate commentator upon that extraordinary, déjà-vu scene.

For us, a major lesson from Britain, as perhaps from elsewhere, is that when reasonable people (e.g., error-prone people, not too dangerously slow to admit it) fail too long with a problem, other kinds of people, tuned in to single, prophetic voices in the air (whether, as in this case, from Chicago, or as in others, more directly from Heaven) may well muscle in. It

établissent les revenus et dont les prédictions se réalisent toujours, ce qui nourrit l'inflation. Ainsi, ce sont généralement les jeunes gens qui sont prêts à entrer sur le marché du travail et qui ne se trouvent pas d'emploi qui en souffrent le plus et qui n'ont aucun moyen de réaliser leurs attentes inflationnistes.

Ce n'est donc pas un remède agréable, mais il doit être appliqué pour ultérieurement servir de bouchon et d'instrument politique (peu d'économistes sont aussi peu monétaristes). Pour ce qui est de la relaxer appréciablement maintenant, il est d'autant plus important dans les circonstances actuelles de faire une distinction définie entre ce qu'on *aimerait* et ce qui va *vraisemblablement* se passer. La politique, le cynisme actuel du public, l'expérience du Canada et d'autres pays industrialisés au cours des années soixante-dix, la nature des crises du change, la tendance manifeste du public à passer à tour de rôle de la maladie au remède pour plus tard revenir à la maladie... tout cela doit être pris en considération. A mon avis, une relaxation importante aggraverait encore plus l'inflation et on retournerait dans un climat d'alarme aux anciens remèdes monétaires, mais à une plus grande dose. Il n'y a pas de doute que les politiques doivent être modifiées, mais progressivement.

Je discuterais volontiers avec les membres du comité, si vous le désirez, des options qui sont favorisées par certaines personnes, c'est-à-dire de restrictions fiscales ou monétaires plus sévères, ou de restrictions totales de toutes sortes (ou moins). Toutes ces options sous-entendent certains effets probables sur le taux de change. Quant à réduire la taille du gouvernement, je suis personnellement d'accord avec le récent témoignage du Gouverneur de la Banque du Canada, soit que la taille d'un gouvernement comme tel n'est pas la seule cause de l'inflation. Il y a très longtemps, des gouvernements beaucoup plus petits ont dû faire face à des taux d'inflation exorbitants, surtout à cause des guerres. Pourtant, des gouvernements beaucoup plus importants, comme ceux du Canada, des États-Unis et de la Grande-Bretagne, ont traversé la deuxième guerre mondiale sans trop d'inflation. Ce qui compte, ce n'est pas seulement le poids, mais la façon dont il est réparti.

Quant à la situation *actuelle* en Grande-Bretagne, je ne crois pas pouvoir en parler calmement et sans paraître ahuri, malgré le fait que l'un de ses problèmes, la répartition très inégale du chômage qui est de l'ordre de 10 p. 100 (répartition dangereusement semblable à celle de la longue dépression de 1925-1939), peut vous intéresser particulièrement en ce qui a trait à votre mandat. Vraiment, George Orwell devrait être vivant pour voir cela. Seul ce grand écrivain maître de la satire, auteur des œuvres *Animal Farm*, 1984 et *The Road to Wigan Pier*, pourrait faire un excellent commentaire sur cette situation extraordinaire et qu'on semble avoir déjà vue.

La leçon qu'on peut tirer de l'expérience britannique, ou d'ailleurs, est que lorsque des personnes raisonnables (p. ex. des personnes sujettes aux erreurs et qui ne tardent pas trop à les admettre) ne peuvent régler un problème, d'autres personnes qui croient aux prophéties peuvent intervenir. Cela *pourrait* fort bien se produire ici. Après tout, les politiques inspirées de prophéties ne nous sont pas tout à fait étrangères.

could happen here. Supernaturally inspired, prophetic politics have not been unknown to us.

Wage-and-price controls, or tax variants thereof, are by contrast prosaic, uninspired, complex, difficult, and utterly of this world. In and of themselves, they look no better to me than they did a decade ago. The many highly derogatory things said about them in this Committee's 1971 Report require little if any re-editing. All that has happened since is that the alternatives to incorporating them in the package (they *must* be part of a package) have grown to look so much worse. If, in particular, we seemed to be backing ourselves slowly into a corner such that, in desperation, we might call for a Mrs. Thatcher, I would rather see us take on some very large administrative nightmares indeed. Better those nightmares than others more reminiscent of the 1930's.

What controls or TIP, *seriously* employed (if we're not going to be serious, for Heaven's sake let's forget them at once), might most help us to do, would be to get more directly at the infuriating component of sheer, collective absurdity in our current stagflation. Inflation is a lot worse than a decade ago; yet it is impossible to read the figures as showing that, across the board and on average, real demand is pressing harder on real resources. To the contrary. The big difference is expectations. Not only are we "doing it" to ourselves; we are, in effect, doing much of it with pure hype.

Viewed from a suitable philosophical height, well above the fray, this would seem to be one of those rare cases where some policy move—a move to deflate the hype—could help many while hurting remarkably few. A satirist of genius—an Orwell or a Swift—might be able by sheer ridicule to persuade a workable majority of us to joint a national-wide, price-and-cost-lowering cartel.

Lacking such a person—lacking, too, many of the basic, prior conditions for a successful cartel—we must use other methods and cope as best we can with various all-too-foreseeable problems. Among these, of course, are the familiar, open-economy problem, and the impact of foreign price rises. Co-ordinated action with major trading partners could help a lot here; but current ideology abroad stands hugely in the path of that.

There is also the very large problem of persuading the public that energy prices *must* be treated as a special case. For a small start, there should routinely be published a version of the Consumer Price Index "ex energy", as in Mr. Bouey's 1980 *Annual Report*.

Then there is the problem of the bitter legacy of the uneven impact of AIB, which "bashed" many peoples' wage and salary increases (non-union as well as union) obviously enough, but did not deliver nearly as obviously on the promised price effect. A presumption was thereby created that many people with funny kinds of incomes and capital gains must have exited laughing all the way to the bank. The whole, unfortunate story of the price effect was much more complicated than that; nevertheless, there was some basis for the presumption. This is why anything new in this line must be seen from the very beginning as very serious, very much out for a visible price effect as a return on all that restraint, more

La réglementation des prix et des salaires est par contraste prosaïque, complexe et difficile. Elle n'est pas plus attirante aujourd'hui qu'il y a dix ans. Le rapport de ce comité publié en 1971 l'a déjà démolie dans tous les sens. Tout cela s'est produit parce que les autres possibilités semblent encore pires. Si nous étions dans une situation si grave que nous en serions forcés de faire appel à quelqu'un comme Margaret Thatcher, je préférerais que nous ayons des cauchemars administratifs très considérables. Je préfère ce genre de cauchemar à ceux qui nous rappellent les années trente.

Quels contrôles ou P.R.F. pourrait-on *sérieusement* utiliser (si ce n'est pas sérieux, oublions-les tout de suite) cette absurde inflation? L'inflation est pire qu'il y a dix ans; mais il est impossible de déterminer par les statistiques que, généralement ou en moyenne, la demande réelle pousse davantage les ressources réelles. Au contraire. La grosse différence, ce sont les attentes. Non seulement nous sommes la cause de nos difficultés, mais nous le faisons par réclame.

Sur le plan philosophique, il semble que ce soit l'un des rares cas où une politique adoptée pour assourdir la réclame, pourrait venir en aide à un grand nombre et nuire à un très petit nombre, ce qui est remarquable. Ce n'est qu'un génie de la satire, un Orwell ou un Swift, qui pourrait par le ridicule persuader une bonne majorité d'entre nous de nous joindre à un cartel national dont le but serait de baisser les prix.

Faute de quoi, puisqu'on ne possède pas non plus ce qu'il faut pour former un bon cartel, nous devons utiliser d'autres moyens et régler autant que possible divers problèmes prévus. Il y a, entre autres, évidemment le familier problème d'une économie ouverte et des effets de la hausse des prix à l'étranger. Il serait bon de coordonner certaines mesures pour régler ce problème avec nos principaux partenaires commerciaux, mais l'idéologie qui domine actuellement à l'étranger n'y est pas favorable.

Il y a aussi la difficulté très grande de persuader le public que le prix de l'énergie *doit* être traité différemment. Comme premier pas, on devrait périodiquement publier une version de l'Indice des prix à la consommation qui ne tiendrait pas compte du prix de l'énergie, comme le proposait monsieur Bouey dans son rapport annuel de 1980.

Puis il y a les vestiges laissés par les effets inégaux de la Commission anti-inflation qui ont écrasé les augmentations de salaire et de gages d'un grand nombre de personnes (syndiquées et non syndiquées) sans toutefois en faire autant pour les prix. On avait donc créé le sentiment que beaucoup de personnes avec de drôles de revenus et gains de capital ont dû bien rire. Toute cette malheureuse histoire des effets sur les prix était bien plus compliquée d'ailleurs, mais le sentiment n'était pas tout à fait faux. C'est pourquoi tout ce qui est nouveau à cet égard serait considéré dès le début comme très sérieux et on voudrait voir des résultats tangibles sur la montée des prix pour endurer autant de limitation, plus généralisée que la

comprehensive than AIB, and well furbished with prominently displayed equity features (such as those that paid off so well in 1939-45). I am sorry to have to say it to such humanely innovative people, but any notion that we would only have to wave a magic wand at, say, the 300 largest corporations and their employees, would lead straight to disaster in the form of violent protest against obvious "free-riding" outside the 300. There is much hard experience with both AIB and its predecessor Prices and Incomes Commission behind that statement.

Timing could be important. A timing that perceived an opportune deceleration of foreign price increases and caught a partial free ride on that could be most helpful. It is difficult to forecast near-term prospects here: the apparent Saudi-imposed freeze on the OPEC money price of oil, and the consequent decline in the real world price, is something on the favourable side.

Further details, including those of direct, supplementary back-up actions on price levels, may be left for verbal discussion.

Looking back once more on the Second World War experience, we again, of course, discern manifold difficulties. But we may note two other things as well. It is rightly pointed out that controls are highly distorting to the efficient functioning of a market economy. But at least the distortion seems short-lived. Not long after wartime controls were removed, the Canadian economy was putting on one of its best-ever boom performances, with fast growth and blessedly low inflation.

It is also asserted that controls, through suppression of much of the wage element of collective bargaining, would be gravely damaging to unions. Here, the wartime experience emphatically bears looking at. As became notably evident in 1946-47, the Canadian union movement came out of the war much stronger than it went in. Explanations of this would include favourable labour legislation, and the desire of workers for union help on many non-wage matters of importance to them. But also, and most relevantly for today, there was the positive association between rapid industrial expansion and union growth. This has relevance for controls or any other initiative likely to make it possible to drive the Canadian economy forward with less macro braking action.

Conclusion

I hope the foregoing has been on balance helpful to the Committee. Much has gone untreated, such as the forthcoming formal revision of federal-provincial fiscal arrangements. A university professor might claim exemption there on grounds of being too anxiously interested a party to comment reliably.

Foreign visitors to Canada continue to admire the country's rare good fortune in respect of natural and human resources, and of civil peace. Less over-concentrated than ourselves on the frustrations of our immediate problems, they have the right general perspective. Our present situation regarding national and regional economic development could be summarized as one of having to break through certain problems such as the stagflation syndrome and excessive disagreement about energy. If we could once get through these, we could find ourselves in a much better situation than economic forecasts not really much more than extrapolations into the future of these last few difficult years would lead us to believe.

C.L.I. et comportant plusieurs facteurs de péréquation, comme ceux qui ont eu tant de succès en 1939-1945). Je suis désolé d'avoir à le dire à des personnes si humainement innovatrices, mais toute notion selon laquelle nous n'aurions qu'à jeter un sort magique sur, disons, les 300 plus grandes sociétés et leurs employés, mènerait directement au désastre sous forme de violentes protestations contre les abus permis en dehors des 300. L'expérience acquise avec la C.L.I. et son prédécesseur la Commission des prix et des revenus en témoigne bien d'ailleurs.

L'élément temps pourrait aussi être important. Un moment où une décélération des prix sur le marché mondial pourrait se révéler fort utile. Il est difficile de prévoir les perspectives à court terme, mais le gel apparemment imposé par l'Arabie Saoudite sur les prix de l'OPEC et le déclin résultant du prix mondial réel sont favorables.

D'autres détails, tels que les mesures directes et accessoires relatives aux prix pourront être discutés plus tard.

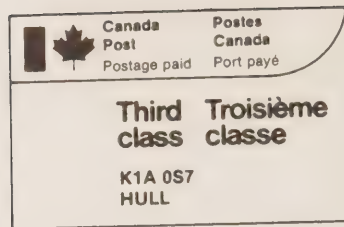
Pour en revenir à l'expérience de la deuxième grande guerre, nous voyons encore de multiples difficultés. Néanmoins, il faudrait noter deux autres choses. Il est vrai que les contrôles distordent énormément le fonctionnement efficace d'une économie, mais la distorsion ne dure pas longtemps. Peu de temps après les contrôles imposés durant la guerre, le Canada a enregistré l'une des meilleures périodes de rendement de son histoire, comportant une croissance rapide et peu d'inflation.

On dit aussi que les contrôles, parce qu'ils suppriment presque tout le processus de négociations collectives, sont dommageables pour les syndicats. On devrait ici revenir à la période d'après-guerre. Comme il est devenu très évident en 1946-1947, le mouvement syndicaliste canadien est ressorti beaucoup plus fort de la guerre. C'est peut-être en raison des lois favorables aux travailleurs ou du désir des travailleurs à obtenir l'aide des syndicats concernant des questions nombreuses qui leur importaient et qui n'étaient pas liées au salaire. En outre, et cela est très vrai aujourd'hui, on faisait une association entre une expansion industrielle rapide et la croissance des syndicats. Cela est important pour les contrôles ou pour toute autre initiative susceptible d'améliorer l'économie canadienne.

Conclusion

J'espère être venu en aide au comité. Beaucoup de choses n'ont pas été faites, comme la révision formelle et imminente des arrangements fiscaux fédéraux-provinciaux. Un professeur d'université pourrait demander d'être exonéré parce qu'il est trop intéressé à la question pour offrir de bonnes observations.

Les personnes qui visitent le Canada admirent toujours l'étendue des ressources naturelles et les ressources humaines du pays ainsi que le peu de troubles civils. Parce qu'ils se concentrent moins sur les problèmes immédiats, je crois qu'ils voient les choses en perspective. Notre situation actuelle relativement au développement économique sur les plans national et régional se résume ainsi: trouver une solution aux problèmes liés à l'inflation et à nos différends en matière d'énergie. Si tout cela peut être réglé, nous pourrions nous retrouver dans une situation bien meilleure que les prévisions économiques, qui ne sont que des extrapolations, voudraient nous le faire croire.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESS—TÉMOIN

Professor D. McQueen, Economics Department, Glendon
College, York University.

M. D. McQueen, professeur, Département d'économie, Col-
lège Glendon, Université York.



First Session
Thirty-second Parliament, 1980-81

Première session,
trente-deuxième législature, 1980-81

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable DOUGLAS D. EVERETT

Président:
L'honorable DOUGLAS D. EVERETT

Tuesday, June 16, 1981

Issue No. 40



Le mardi 16 juin 1981

Fascicule n° 40

Twenty-seventh Proceedings on:

Examination of Government Policy and
Regional Disparities (Main Estimates 1980-81)

Vingt-septième fascicule concernant:

Examen de la politique du gouvernement
en matière de disparités régionales
(Budget des dépenses 1980-1981)

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable D. D. Everett, *Chairman*
The Honourable F. Leblanc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	Murray
Benidickson	*Perrault
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Grosart	Thériault
Hicks	

**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable D. D. Everett
Vice-président: L'honorable F. Leblanc

et

Les honorables sénateurs:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	Murray
Benidickson	*Perrault
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Grosart	Thériault
Hicks	

**Membres d'office*

(Quorum 5)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Tuesday, April 29, 1980:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Hayden:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures proposed by the Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending 31st March, 1981, tabled in the Senate on Wednesday, 23rd April, 1980.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du mardi 29 avril 1980:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Hayden,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses présenté au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1981, déposé au Sénat le 23 avril 1980, et à faire rapport à ce sujet.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Robert Fortier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JUNE 16, 1981
(42)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on National Finance met this day at 1:30 p.m. to continue their examination of Government Policy and Regional Disparities (Main Estimates 1980-81).

Present: The Honourable Senators Leblanc (Deputy Chairman), Benidickson, Doody, Godfrey, Hicks, Leblanc, Sparrow, Thériault. (7)

In Attendance: Mr. Peter Sagar and Ms. Wendy McBride from the Parliamentary Centre.

The following witnesses from the Province of Newfoundland were heard:

The Honourable Dr. John F. Collins, Minister of Finance and President of the Treasury Board;

Mr. Cyril J. Abery, Deputy Minister, Intergovernmental Affairs Secretariat;

Mr. David G. Norris, Deputy Minister, Department of Finance.

A paper entitled "Submission to the Senate Committee on National Finance" prepared by the Honourable John F. Collins was ordered to be printed as Appendix "40-A" to these proceedings; and a paper entitled "Provincial Submission to the Parliamentary Task Force on Federal-Provincial Fiscal Arrangements" prepared by the Government of Newfoundland was ordered to be printed as Appendix "40-B" to these proceedings.

At 3:45 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

J. H. M. Cocks

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 16 JUIN 1981
(42)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 13 h 30 pour poursuivre l'examen de la politique du gouvernement en matière de disparités régionales (Budget des dépenses 1980-1981).

Présents: Les honorables sénateurs Leblanc (vice-président), Benidickson, Doody, Godfrey, Hicks, Leblanc, Sparrow, Thériault. (7)

Aussi présents: M. Peter Sagar et M^{me} Wendy McBride du Centre parlementaire.

Les témoins suivants de la province de Terre-Neuve sont entendus:

L'honorable John F. Collins, ministre des Finances et président du Conseil du Trésor;

M. Cyril J. Abery, sous-ministre, Secrétariat des affaires intergouvernementales;

M. David G. Norris, sous-ministre, ministère des Finances.

Il est ordonné que les documents intitulés «Mémoire au Comité sénatorial des finances nationales» préparé par l'honorable John F. Collins, et «Mémoire provincial au Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces» préparé par le gouvernement de Terre-Neuve, soient joints au procès-verbal de ce jour. (*Voir les appendices «40-A» et «40-B» respectivement.*)

A 15 h 45, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, June 16, 1981

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 1:30 p.m. to examine government policy and regional disparities (Main Estimates 1980-81).

Senator Fernand-E. Leblanc (*Deputy Chairman*) in the Chair.

The Deputy Chairman: Honourable senators, this is our forty-first meeting to examine government policy and regional disparities on the main estimates 1980-81. We have the pleasure to welcome this afternoon the Honourable Dr. John Collins, Minister of Finance and President of the Treasury Board of the Province of Newfoundland. As you are aware, since you have received a biography of Dr. Collins, he is a past president of the Rotary Club of St. John's, and he was also at one time national chairman of the Canadian Medical Association—the Child Health Committee from 1965 to 1968. He was president of the Canadian Paediatric Society in 1970-71. He was appointed Minister of Finance on March 27, 1979 and President of the Treasury Board on August 19, 1980. He is accompanied by Mr. David G. Norris, Deputy Minister of the Department of Finance and Mr. Cyril J. Abery, Deputy Minister of Intergovernmental Affairs Secretariat.

The lead questioner will be Senator Godfrey. I would like to remind honourable senators that this committee will have two meetings *in camera*, one tomorrow at 3.30 p.m. and another one on Thursday at 9.30 a.m. in room 256-S to discuss the draft of a report on government policy and regional disparities, of which you have received a copy. I also remind you, before we hear the opening remarks of Dr. Collins, that he wishes to catch a plane to Newfoundland at 4.50 p.m., so perhaps we could try to complete our meeting by 4 o'clock to accommodate him. Dr. Collins, the floor is yours.

Hon. Dr. John Collins, Minister of Finance and President of the Treasury Board of the Province of Newfoundland: Mr. Chairman, honourable senators, you will have received our initial submission, and it is not my intention to actually speak to that or summarize it, although in my opening remarks we will be covering some of the points made in it. With your permission, Mr. Chairman, I would like to read the following remarks into the record.

Since this is the first time we have appeared before this committee, we thought it would be useful to lay before you a brief historical perspective on the evolution of the provincial economy which dates back hundreds of years. Through our written presentation, we have endeavoured to provide some of the economic fluctuations which have taken place in Newfoundland and the reasons for them, and to demonstrate that over our long history we have alternated between periods of economic strength and weakness with the fluctuations in many cases attributable to external factors beyond our control.

At this point in our history, while we are confronted with very serious economic difficulties, we feel that Newfoundland

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 16 juin 1981

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 13 h 30, pour étudier les politiques gouvernementales relatives aux disparités régionales (Budget 1980-1981).

Le sénateur Fernand-E. Leblanc (*vice-président*) occupe le fauteuil.

Le vice-président: Honorables sénateurs, nous tenons aujourd'hui la quarante et unième réunion d'examen des politiques gouvernementales, relatives aux disparités régionales (Budget 1980-1981). Nous sommes heureux d'accueillir, cet après-midi, l'honorable John Collins, ministre des Finances et président du Conseil du Trésor de Terre-Neuve. Comme vous le savez, puisque vous avez reçu une note biographique sur M. Collins, il a été président du Club Rotary de St. John, et président national de l'Association médicale canadienne—the Child Health Committee de 1965 à 1968. Il a été nommé président de la Société canadienne de pédiatrie en 1970-1971. Il est devenu ministre des Finances le 27 mars 1979 et président du Conseil du Trésor le 19 août 1980. Il est accompagné aujourd'hui de M. David G. Norris, sous-ministre des Finances et M. Cyril J. Abery, sous-ministre du Secrétariat des Affaires intergouvernementales.

Le sénateur Godfrey posera la première question. J'aimerais vous rappeler, honorables sénateurs, que notre Comité tiendra deux réunions à huis clos, l'une, demain, à 15 h 30, et l'autre, jeudi, à 9 h 30, pièce 256-S, afin de discuter de l'ébauche d'un rapport sur les politiques gouvernementales relatives aux disparités régionales, dont vous avez reçu une copie. Je vous rappelle aussi, avant que M. Collins fasse sa déclaration préliminaire, qu'il entend prendre l'avion à destination de Terre-Neuve à 16 h 50; il serait peut-être bon que la réunion prenne fin au plus tard à 4 h 00 pour le lui permettre. Monsieur Collins, vous avez la parole.

L'honorable M. John Collins, ministre des Finances et président du Conseil du Trésor de Terre-Neuve: Monsieur le président, honorables sénateurs, vous avez sans doute reçu notre mémoire, et je n'ai pas l'intention de le lire ou de le résumer; mes remarques initiales porteront toutefois sur certains points de ce rapport. Avec votre permission, monsieur le président, j'aimerais donner lecture des remarques suivantes et qu'il en soit pris acte.

Puisque c'est la première fois que mon gouvernement paraît devant votre Comité, nous avons cru qu'il serait utile de vous présenter un bref historique de l'évolution économique de notre province, qui commence il y a des centaines d'années. Dans notre mémoire, nous avons cherché à vous présenter certaines des fluctuations économiques qu'a connues Terre-Neuve ainsi que leurs origines, et à vous démontrer que nous avons connu des périodes économiques fortes et faibles, qui suivaient les fluctuations qui, dans nombre de cas, proviennent de l'action de facteurs externes qui échappent entièrement à notre contrôle.

A ce point de notre histoire, une époque où nous connaissons de sérieuses difficultés économiques, nous croyons que Terre-

[Text]

is poised to surge ahead out of the economic trough of the past several years, that is, with the appropriate combination of federal and provincial economic policies.

I would like to say a brief word on Newfoundland as a contributor to the nation. Over the years much has been made of Canada's contribution to Newfoundland by way of equalization payments, cost-share programs, EPF, family allowances and so on, but very little emphasis has been given to the contributions which the province makes to the nation. These are, of course, the indirect and direct federal revenues, such as personal and corporate income taxes, custom and excise duties, et cetera.

Then there are the economic benefits of employment created in other parts of Canada through the processing of products shipped out of Newfoundland—for instance iron ore and other minerals.

Then there is the Churchill Falls power sold to Quebec at very low cost. Newfoundland's products are largely exported, which contributes to a favourable balance of trade for the nation.

One could go on listing these benefits, but they could simply be summarized by pointing firstly to Newfoundland's rich natural resource endowments; secondly, the unique cultural heritage of our province; and thirdly, the strategic and geographic position of our province.

On relative financial status and regional disparities, along with our written brief to the committee, we presented a copy of a submission which the province recently made to the parliamentary task force on fiscal arrangements, which clearly illustrates the disparities confronting the province: the unemployment rate of 13.5 per cent versus the national rate of 7.5 per cent, a per capita income of only slightly more than one-half the national average, the highest per capita provincial public sector debt, the lowest credit rating, an extremely heavy tax burden, and a level of public services far below those generally available elsewhere in Canada.

All of those factors indicate that there can be no lessening in the efforts on the part of the national government to come to grips with regional disparities. Neither can the current level of transfers be diminished if a further deterioration in economic disparities is to be avoided.

These efforts should be focused on several components. Firstly, strengthening the fiscal arrangements; secondly, a renewed commitment to DREE programs, which are dealt with in the brief; thirdly, a federal commitment to funding a basic transportation network in the province; and fourthly, an equitable allocation of armed forces installations for the province. These measures, addressed in the short term, will facilitate the achievement of economic progress in Newfoundland.

There are certain key elements in the maturing of Newfoundland's economy on which I should now like to comment separately. Firstly the fisheries. Fisheries has, over hundreds of years, been the industry with the most far-reaching impact on the provincial economy. It is projected to generate some 27,000 man years of employment in 1981 in over 500 communities in the province. While it is a renewable resource and the backbone of the Newfoundland economy, the province has

[Traduction]

Neuve est prêt à sortir du marasme économique qu'il connaît depuis les dernières années, si l'on formule les politiques économiques, provinciales et fédérales, appropriées.

Un mot maintenant sur la contribution de Terre-Neuve à la nation canadienne. Au cours des années, on a beaucoup parlé de la contribution du Canada à Terre-Neuve, sous forme de paiements de péréquation, de programmes de partage des coûts, du FPE, d'allocations familiales et ainsi de suite; mais on a très peu parlé des contributions de la province au Canada, comme les revenus directs et indirects du gouvernement fédéral sous forme d'impôts sur le revenu des particuliers et des corporations, les droits de douane et d'accise, et ainsi de suite.

Il y a aussi les avantages économiques que présentent les emplois créés dans d'autres régions du Canada, grâce à la transformation de produits expédiés de Terre-Neuve—par exemple le minerai de fer et d'autres minéraux.

Il y a de plus l'énergie des Chutes Churchill, qui est vendue au Québec à un prix très modeste. Les produits de Terre-Neuve sont exportés en grand nombre ce qui contribue à une balance commerciale favorable pour le Canada.

On pourrait allonger la liste de ces avantages, que l'on peut d'ailleurs résumer en signalant premièrement, les riches ressources naturelles de Terre-Neuve; deuxièmement, notre héritage culturel unique; et troisièmement, notre position géographique et stratégique.

Au mémoire présenté au comité sur notre situation financière et nos disparités régionales, nous avons ajouté une copie d'un mémoire que la province a remis récemment au Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux, qui illustre clairement les disparités qui existent dans la province. Le taux de chômage est de 13,5 pour cent, comparativement au taux national de 7,5 pour cent; le revenu par habitant est à peine plus élevé que la moitié de la moyenne nationale; nous avons également la plus forte dette du secteur public, par habitant, la plus faible cote de solvabilité, un fardeau fiscal très lourd, et un niveau de services publics qui est inférieur à celui qu'on retrouve ailleurs.

Tous ces facteurs indiquent que le gouvernement fédéral ne doit pas relâcher ses efforts pour essayer de résoudre les disparités régionales. On ne peut également pas réduire le niveau actuel des transferts, si l'on veut éviter d'aggraver les disparités économiques.

Ces efforts devraient porter sur plusieurs éléments. Premièrement, le renforcement des accords fiscaux; deuxièmement, le renouvellement de l'engagement aux programmes du MEER, dont on discute dans le mémoire; troisièmement, un engagement fédéral pour le financement d'un réseau de transport de base dans la province; et, quatrièmement, l'établissement d'installations pour les Forces armées dans la province. Ces mesures, à court terme, permettront la réalisation d'un progrès économique à Terre-Neuve.

J'aimerais maintenant faire quelques commentaires sur certains facteurs essentiels à l'épanouissement économique de Terre-Neuve. Tout d'abord, les pêches, qui, pendant une centaine d'années, ont été l'industrie la plus importante pour l'économie provinciale. On prévoit environ 27,000 années-hommes d'emploi en 1981, dans plus de 500 collectivités dans la province. Bien qu'il s'agisse d'une ressource renouvelable, qui représente l'épine dorsale de l'économie de Terre-Neuve, la

[Text]

no major input into policy decisions made by the Government of Canada in respect of fisheries management. We understand, for example, that the Department of Industry, Trade and Commerce is currently negotiating international trade agreements on the basis of providing foreign countries with access to our fisheries resource in exchange for marketing rights in those countries. The provincial government no longer has any direct input into DREE agreements respecting fisheries, which can be seen in the recent Labrador agreement.

The federal government's licensing policies do not recognize the legitimate rights of Newfoundland residents to coastal stocks, as can be seen in the relatively recent awarding of shrimp licences off Labrador. Six of those licences went to Quebec, New Brunswick and Nova Scotia, yet the Labrador coast is one of the most depressed rural fishing economies in eastern Canada.

Senator Hicks: How many went to Newfoundland?

Hon. Dr. Collins: Five of the 11. The foregoing are some examples of why it is that the province should be more involved in overall management of the resource. Finally, in order to have effective control of the management of the resource, the province feels very strongly that Canada must extend its jurisdiction to the margin of the continental shelf.

Turning now to hydro-electric resources, the energy priority of the Province of Newfoundland is the attainment of a fair and equitable utilization of the Churchill Falls hydro resource. Newfoundland is being compelled to burn oil to generate electricity and to develop new costly "on-island" hydro generation sources, while being denied our rightful access to Churchill Falls power. This right of recall by the province is set out in the initial lease governing the water rights granted prior to the development of the project. Hydro Quebec claims the right to virtually all of the power. The rates being paid for the power—that is, two and a half mills—converted to an oil equivalency, amounts to an average price of \$1.80 per barrel for the first 40 years of the power contract, then diminishing to \$1.20 per barrel for the next 25 years.

Newfoundland, under the provisions of the lease, has attempted to gain access to 800 megawatts of power and has been refused. Since the acquisition of CFL Co. in 1974, Newfoundland has initiated numerous and lengthy discussions with Quebec dealing with (1) accessing power under the water lease, (2) selling surplus power from the lower Churchill development, (3) altering the price arrangements for upper Churchill power under the power contract, (4) obtaining a power corridor through Quebec for exporting sales to the United States, and (5) developing on a joint basis other hydro-electric resources in Labrador and Quebec. All of these discussions with Quebec to date have ended in failure and placed Newfoundland in the unenviable position of having Quebec dominate, due to its geographic location, the entire Labrador development strategy.

[Traduction]

province ne participe pas de façon importante au processus décisionnel politique du gouvernement du Canada, en matière de gestion des pêches. Par exemple, le ministère de l'Industrie et du Commerce négocie actuellement des ententes commerciales internationales, pour accorder à des pays étrangers l'accès à nos pêcheries en échange pour des droits de commercialisation dans ces pays. Le gouvernement provincial ne participe plus directement aux ententes du Meer dans ce secteur, comme on a pu le voir dans l'entente qui a été récemment conclue sur le Labrador.

Les politiques du gouvernement régissant l'accord de permis ne reconnaissent pas les droits légitimes des résidents de Terre-Neuve aux poissons qui se trouve au large des côtes, comme on a pu se rendre compte récemment lors de l'accord des permis de pêche à la crevette au large du Labrador. Six de ces permis ont été accordés au Québec, au Nouveau-Brunswick et à la Nouvelle-Écosse, alors que la côte du Labrador a une des économies rurales les plus faibles de l'est du Canada.

Le sénateur Hicks: Combien a-t-on accordé de permis à Terre-Neuve?

L'honorable M. Collins: Cinq permis sur onze. Je vous donnais des exemples, prouvant que la province devrait participer plus pleinement à la gestion générale de la ressource. Finalement, afin d'avoir un contrôle efficace de la gestion de cette ressource, la province est convaincue que le Canada doit étendre sa juridiction à la marge du plateau continental.

Pour passer aux ressources hydro-électriques, la priorité énergétique de la province de Terre-Neuve est d'arriver à une utilisation, juste et équitable, des ressources hydro-électriques des chutes Churchill. Terre-Neuve est forcé de brûler du pétrole, pour générer de l'électricité, et de mettre sur pied de nouvelles sources de génération hydro-électrique coûteuses «sur l'île», alors même qu'on lui refuse son accès légitime à l'énergie générée par les chutes à Churchill. Aux termes du contrat de location initial sur les droits d'utilisation des eaux accordé avant le développement du projet, la province peut changer d'idée. L'Hydro-Québec réclame le droit à pratiquement toute l'énergie. Les taux qui sont payés pour l'énergie électrique—c'est-à-dire deux mil et demi—convertis en pétrole, représentent un prix moyen de \$1.80 le baril pour les 40 premières années du contrat, et \$1.20 le baril, pour les 25 années suivantes.

Terre-Neuve, conformément aux dispositions du contrat, a essayé d'accéder à 800 mégawatts d'énergie; sa demande a été rejetée. Depuis l'acquisition de CFL Co. en 1974, Terre-Neuve a annoncé de nombreuses et longues discussions avec le Québec sur (1) l'accès aux termes du contrat d'utilisation des eaux, (2) la vente de la puissance excédentaire du développement du cours inférieur du fleuve Churchill, (3) les modifications des ententes de prix pour l'énergie provenant du cours supérieur du fleuve Churchill aux termes des contrats sur l'énergie, (4) l'obtention d'un corridor au Québec, pour l'exportation aux États-Unis et (5) le développement conjoint d'autres ressources hydro-électriques au Labrador et au Québec. Jusqu'à présent, toutes ces pourparlers avec le Québec n'ont rien donné et en raison de sa location géographique, le

[Text]

Newfoundland needs reasonably and stably priced energy to secure its economic future and it was for these reasons that in November, 1980 the government introduced legislation repealing the upper Churchill lease, which granted the water rights to CFL Co. The legislation will be referred to the Supreme Court to ensure that it is within the legislative competence of the province before it is acted upon. The development of a major hydro-electric resource on the lower Churchill continues to be a priority in the province and Newfoundland is working with the Government of Canada, through the lower Churchill Development Corporation, to bring about an early commencement of the project. I think it fair to say that both governments take the position that the \$4.3 billion, 1,700 megawatt Gull Island project on the lower Churchill is the optimum project compared with the 600 megawatt, \$3.2 billion Muskrat Falls project on the same lower Churchill. Gull Island is superior from the point of view of its potential contribution to the Canada energy picture and from the point of view of unit cost of delivered electricity.

If we include the cost of transmission links to the island—that is, the Island of Newfoundland—delivered energy costs from Gull Island would be 65 mills per kilowatt hour; Muskrat would be 85 mills per kilowatt hour; whereas Churchill Falls would be 45 mills per kilowatt hour. In the absence of availability of access to the upper Churchill, it demonstrates the desirability of developing Gull Island rather than Muskrat.

Senator Hicks: What is your figure for the cost of the Gull Island project?

Hon. Dr. Collins: It is \$4.3 billion. That is the cost of the generation source plus the transmission lines. The LCDC is unable at this time to proceed with Gull Island due to the project's large size and the need to arrange for Hydro Quebec's co-operation in marketing the surplus power through Quebec. The government is currently pursuing with Canada the right to transmit electricity through Quebec.

I would now like to turn briefly to petroleum related developments. The prospects for petroleum development off the coast of Newfoundland is indeed very promising. The Hibernia field is currently estimated to contain 1.8 billion barrels of oil. Exploration work is continuing and it is expected that there will be six rigs drilling off the coast this year compared to the 11 or 12 which were anticipated prior to the National Energy Policy. While test results are very promising, and approximately 1,000 people are employed in the drilling operation, the economic benefits of this activity are very limited at present, and indeed they are expected to be so for some time to come.

The province's case for ownership and control of the offshore resources was made very clear during the constitutional debate, and, simply put, all we request is fair treatment, the

[Traduction]

Québec domine maintenant toute la stratégie de développement du Labrador.

Terre-Neuve a besoin d'une énergie dont les prix sont stables et raisonnables, afin d'assurer son avenir économique; c'est pour ces raisons qu'en novembre 1980, le gouvernement a déposé une loi abolissant le contrat de location du cours suprême du fleuve Churchill, qui accordait les droits d'utilisation des eaux à la société CFL. La loi sera renvoyée à la Cour suprême du Canada, qui juge si la province a le droit de prendre ces mesures. Le développement d'une ressource hydro-électrique importante sur le cours inférieur du fleuve Churchill demeure une priorité pour la province et Terre-Neuve travaille de concert avec le gouvernement du Canada, par l'entremise de la Lower Churchill Development Corporation (LCDC), afin d'amorcer le projet. Je crois qu'il est juste de dire que les deux gouvernements croient que les \$4.3 milliards, 1,700 megawatts, du projet de Gull Island sur le cours inférieur du fleuve Churchill sont plus importants que les 600 megawatts, ou \$3.2 milliards, que représentent le projet de la Chute du Rat-Musqué, au même endroit du fleuve Churchill. L'île du Goéland apporterait une plus grande contribution énergétique au pays et le coût unitaire de l'électricité acheminée serait plus intéressant.

Si nous incluons le coût des lignes de transport d'énergie à l'île, c'est-à-dire l'île de Terre-Neuve,—les coûts de l'énergie acheminée de l'île du Goéland seraient de 65 mills par kilowatts heure, ceux de la Chute du Rat-Musqué, 85 mills le kilowatt-heure et les chutes Churchill, 45 mills kilowatts heure. En raison du manque d'accès au cours supérieur du fleuve Churchill, il serait préférable de développer l'île du Goéland, plutôt que la Chute du Rat-Musqué.

Le sénateur Hicks: Quel serait le coût du projet de l'île du Goéland?

L'honorable M. Collins: \$4.3 milliards. C'est le coût de la centrale et des lignes de transmission. La LCDC est incapable, en ce moment, d'entreprendre le projet de l'île du Goéland en raison de son importance et du besoin d'obtenir la coopération de l'Hydro-Québec pour la mise sur le marché de la puissance excédentaire par le Québec. Le gouvernement négocie actuellement avec le Canada pour avoir le droit de transmettre l'électricité par le Québec.

Un mot maintenant des développements connexes au secteur pétrolier. Les perspectives de développement dans le secteur du pétrole, au large des côtes de Terre-Neuve, sont vraiment bonnes. Le champ d'Hibernia est actuellement évalué à 1,8 milliards de barils de pétrole. Les travaux d'exploration se poursuivent et on prévoit six installations forage de puits au large de la côte cette année, alors qu'on en prévoyait 11 ou 12 avant la mise en œuvre de la politique énergétique nationale. Même si les résultats des essais sont très prometteurs, et si environ 1,000 personnes sont actuellement embauchées pour les travaux de forage, les avantages économiques de cette activité sont limités aujourd'hui, et le resteront pour un bon nombre d'années.

Le dossier présenté par la province pour la propriété et le contrôle des ressources au large des côtes a été établi très clairement lors du débat constitutionnel, et, simplement, tou

[Text]

same as that accorded to other provinces. We have taken a carefully planned approach aimed at ensuring the medium and long-term economic progress of the province.

Our petroleum regulations differ from those of the federal government in that they include provisions related to such measures as, firstly, preference for Newfoundland labour-produced goods and services; secondly, compulsory training and research and development programs in the province; thirdly, the landing in the province of any oil and gas produced offshore; fourthly, minimum expenditures within the province; fifthly, preference for the local refinery processing and consumption of any oil or gas found; and finally, provincial control of the rate of development.

The requirement that the operator present a development plan to the province for approval is critical, to ensure, firstly, that all aspects of the proposed development, and their impact on the economy and social structure, are fully understood and explored; and secondly, that the government has the right to delay development of an economic discovery as may be appropriate, to prevent a "boom and bust" type of development.

There are several econometric analyses for assessing the potential economic and financial impact upon the province. The results one obtains from these analyses vary according to the assumptions made with respect to, firstly, the price of oil; secondly, the size of the field; thirdly, federal ownership *versus* provincial ownership; fourthly, the method of development and cost; fifthly, the timing of development; sixthly, the future of the National Energy Program; seventhly, the offsetting reductions in transfer payments; and finally, the requirements for infrastructure and support development.

In any case, there are no direct benefits expected to the province in the first five years. The gains in petroleum revenues are partly offset by declines in equalization payments which are currently running at \$400 million per year. Also, these revenues must be considered in the context of the province's \$3 billion public sector debt, our extreme tax burden, and the inadequate levels of employment and public services. Our projections indicate that even with provincial ownership the province will not turn into a rich economy based on the discoveries to date.

Next, our marine servicing industries. It is quite apparent that the fishery and offshore petroleum-related activities will be the key elements in the economic structure of the province for the future. Complementary to the progress of these industries, it is absolutely critical that Newfoundland have available suitable, up to date marine servicing capability. This is one fundamental area where federal support has been lacking, and indeed, has of late been seriously diminished. Rather than increasing federal support for marine servicing capability

[Traduction]

ce que nous demandons est un traitement juste, comme on a accordé aux autres provinces. Nous avons adopté une attitude qui a été planifiée avec beaucoup de soin et qui vise à assurer le progrès économique à moyen et à long terme de la province.

Nos règlements sur le pétrole sont différents de ceux du gouvernement fédéral, parce qu'ils comprennent des dispositions portant sur des éléments comme, premièrement, la priorité pour les marchandises et les produits fabriqués à Terre-Neuve; deuxièmement, les programmes de formation, de recherche et de développement obligatoires dans la province; troisièmement, le débarquement dans la province du pétrole et du gaz produits au large des côtes; quatrièmement, l'établissement d'un niveau minimum de dépenses, au sein de la province; cinquièmement, la priorité, pour la consommation et la transformation dans les raffineries de la localité, du pétrole ou du gaz découverts; et, finalement, le contrôle provincial du rythme de développement.

L'obligation pour l'exploitant de présenter un programme de développement à la province pour qu'on l'approuve est d'une importance capitale, pour assurer, premièrement que tous les aspects du développement proposé, et leur effet sur l'économie et la structure sociale, sont bien compris et étudiés; et deuxièmement, que le gouvernement a le droit, s'il le juge approprié de retarder le développement d'une découverte économique, afin d'éviter un développement trop rapide et trop court.

Il y a plusieurs analyses économétriques permettant d'évaluer le retentissement financier et économique éventuel de ces développements sur la province. Les résultats qu'on obtient varient selon, premièrement, les dispositions qu'on a prises en matière de prix du pétrole; deuxièmement, de l'importance du champ; troisièmement, de la propriété fédérale, par rapport à la propriété provinciale; quatrièmement, de la méthode de développement et du coût; cinquièmement, de la période où se produit le développement; sixièmement, de l'avenir du programme énergétique national; septièmement, des réductions compensatoires des paiements de transferts; et finalement, des besoins en matière d'infrastructure et de développement.

De toute façon, la province ne devrait pas tirer d'avantage direct au cours des cinq premières années. Les avantages des recettes provenant du pétrole sont compensés, en partie, par des baisses des paiements de péréquation qui s'élèvent actuellement à \$400 millions par année. Également, ces recettes doivent être étudiées en fonction de la dette du secteur public, \$3 milliards, que connaît cette province, en fonction de notre fardeau fiscal énorme, des niveaux inadéquats d'emploi et de services publics. Nos prévisions indiquent que, même avec la propriété provinciale, la province ne s'enrichira pas grâce aux découvertes réalisées jusqu'à présent.

Passons maintenant à nos industries de services maritimes. Il est manifeste que les activités liées à la pêche et au pétrole marin seront à l'avenir les principaux éléments de la structure économique de la province. Parallèlement au développement de ces industries, il est donc absolument essentiel que Terre-Neuve puisse disposer d'installations de services maritimes efficaces et modernes. Il s'agit là d'un secteur fondamental où l'appui fédéral est insuffisant, et où il a même été considérablement réduit dernièrement. Plutôt que d'accroître son aide

[Text]

within Newfoundland, we have seen, firstly, the withdrawal of federal support for the financing of the \$21 million syncrofit facility at St. John's, so that the province had to step into the federal shoes; secondly, a general diminishing of subsidies for the shipbuilding industry to the point where Canadian shipyards no longer can compete internationally to build ships required for our own industries. Again, the provincial government has had to involve itself in subsidizing shipbuilding operations, particularly at Marystown, where \$42.5 million has been spent to date by the province.

The present offshore fishing fleet of 81 vessels is rapidly becoming obsolete. In the next one to five years the old trawler fleet of some 28 vessels is expected to be replaced. In six to 10 years an additional 26 trawlers will be aged 20 years or older, and should be replaced. Most of them vessels were built in Canada when the federal subsidy of 50 per cent on shipbuilding was available. This level has been reduced repeatedly, from 50 per cent to 35 per cent, then to 20 per cent, and presently to 9 per cent.

While there have been some tax concessions offered for Canadian-built vessels, to compensate for the reduced subsidy, the net effect is a very serious erosion in our competitive position in the shipbuilding industry. It is critical that if this industry is to be preserved there must be an increase in the real and direct financial incentives offered by the federal government, real and direct in the form of subsidies, as opposed to indirect tax credits.

I would like now to make a comment, if I may, with regard to the report of the Economic Council of Canada that was received a relatively short time ago. If you will just give me a moment here, I will speak from our response to that.

Senator Godfrey: This is a response subsequent to the one that Premier Peckford fired off within a day?

Hon. Dr. Collins: You are quite right, Senator Godfrey. That was an initial response, but at the time he did say that a more definitive response would be made at a later stage. That has recently been completed, and has been released and sent to Dr. Slater, the Chairman of the ECC. I will just go through it briefly, if I may.

The reason for the study was that the government had become increasingly concerned that economic policies and practices had been largely ineffective in dealing with our economic problems in Newfoundland. The resultant study, done by the Economic Council of Canada, considered the issues from an economic standpoint. It was not intended to be a comprehensive public policy document. The report, while saying nothing particular about the effectiveness of DREE in Newfoundland, nevertheless confirmed the appropriateness of DREE policies as displayed over the past 10 years. The report also indicated that the National Energy Policy is in direct opposition to the Council's findings, that Newfoundland oil should be valued at the cost of acquiring additional oil for Canada.

[Traduction]

aux installations de services maritimes de Terre-Neuve, le fédéral a tout d'abord retiré son appui au financement d'installations de 21 millions à Saint-Jean, de sorte que la province a dû prendre sa place. Deuxièmement, il a réduit de façon générale ses subventions à la construction navale, à un point tel que les chantiers navals canadiens ne peuvent plus faire face à la concurrence internationale pour la construction des navires nécessaires à nos propres industries. Encore une fois, le gouvernement provincial a dû financer lui-même les opérations de construction navale, particulièrement à Marystown, où il a dépensé 42.5 millions jusqu'ici.

La flotte actuelle de pêche hauturière, qui comprend 81 navires, devient vite dépassée. D'ici cinq ans, quelque 28 chalutiers devront être remplacés, et, au cours des cinq années qui suivront, 26 autres auront vingt ans ou plus, et devront être changés à leur tour. La plupart de ces navires ont été construits au Canada, à l'époque où le fédéral subventionnait à 50 p. 100 la construction navale. Ce niveau de financement a été réduit graduellement, de 50 à 35 p. 100, puis à 20 p. 100, et il se situe actuellement à 9 p. 100.

Bien que des dégrevements fiscaux soient offerts pour les navires construits au Canada, afin de compenser la baisse des subventions, notre position concurrentielle dans l'industrie de la construction navale s'en trouve néanmoins gravement atteinte. Pour que cette industrie survive chez nous, il est essentiel que le gouvernement fédéral offre davantage de stimulants financiers réels et directs, c'est-à-dire de subventions, par opposition aux dégrevements fiscaux indirects.

Je voudrais maintenant commenter le rapport que nous avons reçu il y a quelque temps du Conseil économique du Canada. Si vous m'accordez quelques minutes, je voudrais fonder mon exposé sur notre réponse à ce rapport.

Le sénateur Godfrey: Vous voulez parler de la réponse qui a suivi celle que le Premier ministre Peckford a expédiée en une journée?

L'honorable M. Collins: Exactement, sénateur Godfrey. C'était une réponse provisoire et M. Peckford avait indiqué à l'époque qu'une réponse plus complète serait rédigée plus tard. Cette dernière est terminée depuis peu; elle a été publiée et envoyée au président du Conseil économique du Canada, M. Slater. Si vous me le permettez, je voudrais simplement vous la résumer.

Cette étude a été entreprise parce que le gouvernement était de plus en plus préoccupé de ce que la politique et les pratiques économiques n'avaient pas très bien réussi à résoudre les problèmes de Terre-Neuve dans ce secteur. L'étude subséquente, effectuée par le Conseil économique du Canada, traitait de ces questions d'un point de vue strictement économique, et n'était pas destinée à devenir un document d'intérêt public. Ce rapport, même s'il ne traitait pas précisément de l'efficacité du MEER à Terre-Neuve, confirmait cependant le bien-fondé des politiques appliquées par ce dernier, au cours des dix dernières années. Le rapport indiquait également que la politique énergétique nationale se situe exactement à l'opposé des conclusions du Conseil, à savoir que le pétrole de Terre-Neuve devrait être évalué selon le coût d'acquisition de pétrole supplémentaire pour le Canada.

[Text]

The report contains much support for present provincial policies, including our offshore oil policies, our forestry policies, policies of fish quality enhancement, policies with regard to exclusive jurisdiction over the Canadian continental shelf, and manpower productivity enhancement programs.

There is a large number of recommendations, and I would just like to review these, briefly.

The first recommendation considered the provision of services and employment opportunities within commuting distances of most of our outposts on the major peninsulas, and at the same time indicated that the TransCanada highway, which would link these one or two urban centres related to each peninsula should be upgraded.

The province's response to that is that for many of our smaller communities the sole economic base is the fishery, and in addition to stimulating the fishing industry in those smaller communities, the government has also put forward a liberal policy of stimulating the onshore effects of our oil and gas widely throughout the province. Our view is that development should be encouraged wherever it is feasibly advantageous, with as wide a distribution as possible, rather than taking the position of necessarily limiting development to one or two centres in relation to each peninsula on which are situated these smaller communities.

The second recommendation concerns the expansion and upgrading of harbour facilities in the St. John's area in the east, and at a single point in the west. The province, essentially, agrees with the expansion of harbour facilities, but it takes the position that the federal government must also recognize provincial policy with respect to the railway, and our own constitutional obligations in that regard, because the railway is a link between various harbour installations, and improvement should not necessarily be confined to one port in the east and one port in the west.

Recommendation No. 3 seeks to establish a federal financial obligation to the provincial government in place of the existing government subsidy. Now, as the government subsidy is largely related to rail rates, government finds itself unable to accept this recommendation. Recommendation No. 4 would improve the timing of the budgetary decisions of both the federal and provincial governments with regard to Newfoundland and the planning of their construction projects, and suggests that there should be experimentation with a shared-cost winter works program. The Government of Newfoundland and Labrador agrees with the spirit of this recommendation. We have already taken some steps in that regard by releasing the government funds through interim supply in terms of large construction projects. This is an area where we feel that both the federal and provincial governments should jointly address the problem of timing of release of projects.

Recommendation No. 5 concerns policies such as those pertaining to regionally extended benefits—that is, unemploy-

[Traduction]

Les auteurs du rapport appuient, dans une large mesure, les politiques provinciales actuelles dans les domaines du pétrole marin, de la gestion forestière, de l'amélioration de la qualité du poisson, de la compétence exclusive sur le plateau continental canadien, et de l'amélioration de la productivité de la main-d'œuvre.

Ce rapport comprend de nombreuses recommandations, que j'aimerais passer brièvement en revue ici.

La première recommandation porte sur la prestation des services et les possibilités d'emploi dans l'aire de migration alternante entourant la plupart des ports secondaires de nos principales péninsules, ainsi que sur l'amélioration de la route transcanadienne, qui relierait les quelques centres urbains de chaque péninsule.

A cela, la province répond que la pêche constitue la seule activité économique de beaucoup de nos petites collectivités; parallèlement à la stimulation de l'industrie de la pêche dans ces collectivités, le gouvernement a établi un vaste programme destiné à repandre, dans tout le territoire provincial, les répercussions de l'exploitation du pétrole et du gaz. Nous considérons en effet qu'il faut encourager le développement, partout où cela est raisonnablement avantageux, et en favoriser une répartition aussi générale que possible, plutôt que de le confiner à un ou deux centres dans chaque péninsule, où sont situées de petites collectivités.

La deuxième recommandation concerne l'expansion et l'amélioration des installations portuaires de la région de Saint-Jean, à l'est, et d'un seul autre point, à l'ouest. Essentiellement, la province convient de la nécessité d'améliorer les installations portuaires, mais elle considère que le gouvernement fédéral doit également reconnaître la politique provinciale relative au chemin de fer, ainsi que les obligations constitutionnelles de la province en ce sens, parce que le chemin de fer constitue un lien entre les diverses installations portuaires, et que l'amélioration de ces dernières ne devrait pas nécessairement se limiter à un port à l'est et un à l'ouest.

La troisième recommandation porte sur l'établissement d'engagements financiers du fédéral vis-à-vis du gouvernement provincial, au lieu des subventions gouvernementales existantes. Cependant, comme ces dernières sont liées, dans une large mesure aux tarifs du chemin de fer, le gouvernement ne peut accepter cette recommandation. L'Adoption de la recommandation n° 4 permettrait d'améliorer le synchronisme des décisions budgétaires des gouvernements fédéral et provincial, en ce qui a trait à Terre-Neuve, ainsi que la planification des projets de construction de ces deux gouvernements; il y est suggéré de faire une expérience en ce sens, en lançant un programme de travaux d'hiver à frais partagés. Le gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador est d'accord avec l'esprit de cette recommandation. Il a déjà pris certaines mesures en ce sens, en libérant des fonds gouvernementaux par la voie de subsides provisoires à de grands projets de construction. Il s'agit d'un domaine où nous considérons que les gouvernements fédéral et provincial devraient s'occuper conjointement du problème que pose le synchronisme des projets.

La recommandation n° 5 porte notamment sur la politique relative aux avantages régionaux—c'est-à-dire aux prestations

[Text]

ment benefits—and differential eligibility requirements for unemployment insurance. The province believes that the mobility policy should allow for interim affirmative action programs to give preference to locally unemployed persons. We do not agree with reconsidering the special regional unemployment insurance benefits, because our region of Canada has special economic problems which have to be offset by income protection. Also, the council was not able to show conclusively that regional unemployment insurance benefits have an appreciable impact upon regional unemployment by encouraging the unemployed to stay in the province. In light of that, we feel it is unjustified to reject this necessary income support at this time.

Recommendation No. 6 suggests that governments not force the creation of jobs in outports or smaller urban centres. The province rejects the implication in this recommendation that rural areas are at some net disadvantage. It is convinced that viable opportunities can be found in most rural areas. Of course, there are certain social as well as purely economic aspects to this whole subject.

Recommendation No. 7 seeks to establish by the end of 1981, a system of on-the-job training, apprenticeship, and certification which will ensure that Newfoundland tradesmen are trained to the highest national standards. The province agrees with the aim of this recommendation, but we would point out that the province's need is for more jobs for its trained work force; that that is a more pressing problem than the actual need for more trained workers. However, I reiterate that we agree with the thrust of that recommendation.

Recommendation No. 8 seeks to establish by 1981, in the St. John's urban region, a centre for the training and certification of workers for the offshore petroleum industry. The province feels that this is consistent with our wish to establish an institute for fisheries and marine technology specializing in just such areas. We feel that the federal government should be encouraged, in light of this recommendation, to consider supporting the establishment of that institution.

Recommendation No. 9 suggests that the Newfoundland government should establish an advisory council on industry performance in order to improve productivity or to diminish the productivity disparity between Newfoundland and the rest of Canada. The province would point out that the means of achieving that productivity is not readily apparent, but that we are proposing the setting up of the Newfoundland Economic Council, and certainly one of the terms of reference of the council is that it should have the responsibility for productivity enhancement.

Recommendation No. 10 seeks to step up both the federal and provincial governments' bioeconomic research into the fishery, especially with regard to providing more information about inshore and offshore trade-offs and fish processing. The provincial government agrees with the rationale of this recom-

[Traduction]

de chômage—et aux exigences différentes d'admissibilité à l'assurance-chômage. La province considère que la politique de mobilité devrait permettre de créer des programmes provisoires d'action positive, destinés à donner la préférence aux chômeurs de la région. Nous nous opposons à la révision des prestations d'assurance-chômage pour la région, parce que notre province est en proie à des problèmes économiques particuliers auxquels il lui faut remédier en protégeant ses revenus. Par ailleurs, le Conseil n'a pas pu démontrer clairement que les prestations spéciales d'assurance-chômage ont des répercussions significatives sur le chômage régional, en incitant les chômeurs à rester dans la province. C'est pourquoi nous trouvons injustifié de rejeter à l'heure actuelle ce supplément de revenu bien nécessaire.

Dans la recommandation n° 6, les auteurs suggèrent que les gouvernements ne poussent pas la création d'emploi dans les ports secondaires ou les petits centres urbains. La province rejette cette recommandation, en ce sens qu'elle implique que les régions rurales sont nettement désavantagées; nous sommes en effet convaincus que la plupart de ces régions présentent des possibilités de développement intéressantes. Il faut bien sûr tenir compte également de certains aspects sociaux, aussi bien que purement économiques, dans toute cette affaire.

La recommandation n° 7 concerne l'établissement, d'ici la fin de 1981, d'un programme de formation sur le tas, d'apprentissage et de certification, qui assurera aux ouvriers de Terre-Neuve une formation selon les normes nationales les plus exigeantes. La province approuve l'objectif de cette recommandation, mais elle tient à souligner qu'elle a besoin d'accroître le nombre d'emplois pour sa main-d'œuvre qualifiée, bien avant de penser à former davantage de travailleurs. Cependant, je répète que nous sommes d'accord avec l'esprit de cette recommandation.

Selon la recommandation n° 8, il faudrait, d'ici 1981, établir dans la région urbaine de Saint-Jean, un centre de formation et de certification des travailleurs employés dans l'industrie du pétrole marin. La province considère que cette recommandation est conforme à son intention d'établir un institut des pêches et des techniques marines, qui se spécialiserait justement dans ce domaine. Nous considérons que cette recommandation, devrait encourager le gouvernement fédéral à appuyer la création de cet institut.

La recommandation n° 9 porte sur la création, par le gouvernement de Terre-Neuve, d'un conseil consultatif sur le rendement de l'industrie, afin d'améliorer la productivité dans la province, ou, en d'autres termes, de diminuer les écarts dans ce domaine, entre Terre-Neuve et le reste du Canada. La province tient à souligner que le moyen d'atteindre cette productivité n'est pas évident, mais elle se propose d'établir un conseil économique provincial qui aura certainement pour mandat d'augmenter la productivité.

La recommandation n° 10 incite les gouvernements fédéral et provincial à favoriser davantage la recherche bioéconomique sur la pêche, plus particulièrement les avantages respectifs de la pêche côtière et de la pêche hautière, et la transformation du poisson. Le gouvernement provincial est d'accord avec

[Text]

mendation and would point out that, while both the provincial and federal government agree on the need for economic research, they differ on the policy positions drawn from that. Our bias is towards favouring the Newfoundland inshore fishery, whereas that bias does not appear in the federal position.

I will not comment on Recommendations No. 11, 12, 13, 14, 15 and 16 at this time because they relate specifically to details of fishery development, and we are awaiting the release of a royal commission of inquiry into the inshore fishery as set up by the province last year.

Recommendation No. 17 would explore the sharing arrangements for harvesting fish within the 200-mile limit. In relation to foreign participation, particular attention should be given to the capture of appropriate rents from foreign fleets and the employment of Canadian fish processing facilities. The provincial position is that the people of the province have a pre-eminent claim to the fishery by historic rights. Until the Newfoundland fishing industry has reached its capacity, there will be no surplus to distribute to ships of other provinces or of foreign countries. It now seems clear that there is no part of the present catch which is surplus to domestic capacity. In the long term, the objective should be for Canadian boats to catch the full allowable quotas in Canadian waters.

Recommendation No. 18 deals with exploring the possibility of stepping up surveillance in the Nose and Tail of the Bank and ultimately assuming complete policing duties in these areas, which are on the continental shelf but which are outside the 200 mile economic zone. It is the view of the province that the only way to ensure the protection of those stocks and effective management is to actually extend Canadian jurisdiction to the whole of the continental shelf and its borders. It might also be pointed out that there was the promise of a surveillance facility in the province of Newfoundland which is yet to materialize.

Recommendation 19 suggests that an independent board be created to establish quality standards and to develop, institute and enforce a system of quality grading and quality control in the North Atlantic fishery. The province does recognize the problem presented by the poor quality reputation of Newfoundland fish, and we are making efforts to enhance quality in our fishing produce.

Recommendation 20 seeks to develop a strategy to establish a more integrated forestry industry. Unfortunately, an integrated forestry industry has never been adopted widely in Newfoundland, chiefly because of the structure of our forest resource, ownership and tenure. The resource has been allocated mainly to pulp and paper companies, with only secondary allocations for fuel, lumber, and other purposes. However, the province feels that it had made a major breakthrough in 1981 when Abitibi-Price consented to convert its land holdings to a new system of management agreements, and negotiations are

[Traduction]

l'esprit de cette recommandation, mais tient à souligner que, bien que les deux ordres de gouvernement s'entendent sur la nécessité de favoriser la recherche économique, ils diffèrent cependant d'opinion sur la politique à établir partir de cette conclusion. Nous avons plutôt tendance à favoriser la pêche côtière à Terre-Neuve, ce qui ne semble pas être la position du gouvernement fédéral.

Je ne commenterai pas, pour le moment, les recommandations nos 11, 12, 13, 14, 15 et 16, parce qu'elles portent sur des aspects précis du développement des pêches, et que nous attendons la publication du rapport d'une commission royale d'enquête sur la pêche côtière, créée l'an dernier par la province.

La recommandation n° 17 porte sur les modalités de partage des produits de la pêche, à l'intérieur de la zone de 200 milles. En ce qui a trait à la participation étrangère, il faudrait porter une attention particulière à la perception de loyers suffisants, auprès des flottes étrangères, et à l'utilisation des installations canadiennes de transformation du poisson. Le gouvernement provincial considère que la population de la province a des droits prioritaires sur la pêche, pour des raisons historiques. Jusqu'à ce que l'industrie de la pêche de Terre-Neuve ait atteint son plein rendement, il n'y aura pas de surplus à distribuer aux navires des autres provinces ou des pays étrangers. Il semble maintenant clair que les prises actuelles ne dépassent absolument pas le potentiel national. A long terme, les navires canadiens devraient avoir pour objectif de pêcher tout le poisson auquel ils ont droit dans les eaux canadiennes.

La recommandation n° 18 porte sur l'étude des possibilités de renforcer la surveillance aux deux extrémités du Grand Banc, et en définitive, d'assurer une surveillance policière complète dans ces régions, qui font partie du plateau continental, mais sont situées à l'extérieur de la zone économique de 200 milles. La province considère que le seul moyen de veiller à la protection et à la gestion économique de ses ressources est, en fait, d'étendre la juridiction canadienne à tout le plateau continental et à ses frontières. Il convient également de souligner que la province de Terre-Neuve s'est déjà fait promettre des installations de surveillance, et que cette promesse n'a pas encore été remplie.

La recommandation n° 19 concerne la création d'un conseil indépendant chargé d'établir des normes de qualité et d'appliquer un programme de classification et de contrôle de la qualité pour la pêche dans l'Atlantique nord. La province reconnaît que la mauvaise réputation du poisson de Terre-Neuve pose un problème et fait des efforts pour améliorer la qualité de sa production.

La recommandation n° 20 propose d'établir une stratégie visant à mieux intégrer l'industrie forestière. Malheureusement, une industrie forestière intégrée n'a jamais été généralement adoptée à Terre-Neuve, compte tenu surtout de la structure de nos ressources forestières, et des dispositions concernant la propriété et la période de jouissance. Les ressources ont été attribuées principalement aux sociétés de pâte et de papier, et réparties sur un plan secondaire seulement à des fins de combustible, de bois d'œuvre et autres. Nous croyons cependant à Terre-Neuve qu'il y a eu une percée

[Text]

proceeding with Bowater with the same end in mind. Integrated harvesting continues to be an objective of provincial policy, and forms an important part of the latest federal-provincial forestry agreement.

Recommendation No. 21 concerns the development of a comprehensive strategy to combat property speculation and bottlenecks in the areas to be affected by the oil industry. A number of those are listed here. This recommendation accords very closely with actions that have already been taken by the province. A special agency, The Newfoundland-Labrador Petroleum Directorate, has been set up. We also have the Offshore Petroleum Impact Committee, and the province has already adopted a policy whereby desired locations for petroleum-related development have been publicly announced.

Recommendation No. 22 seeks the establishment of a provincial crown corporation to receive a substantial specified share of the province's future oil and gas revenues, much along the Heritage Fund type of approach. Our comment on that is that any provincial economic strategy would have to be developed by government, but we have given preliminary consideration to that.

Recommendation No. 23 suggests that offshore oil in Newfoundland should be valued, within the confines of Canadian energy policy, as closely as possible to the long-run cost of acquiring additional oil for Canadians. With the deletion of that particular phrase, "within the confines of Canadian energy policy," we agree with this recommendation, as long as the long-run costs are not less than 75 per cent of the world price, which of course is necessary for the possibility of developing our offshore oil resources.

Recommendation No. 24 would explore changes in the fishermen's and the regionally extended benefits provisions of the Unemployment Insurance Act. We again are awaiting the royal commission of inquiry on the inshore fishery with regard to that.

Recommendation No. 25 would see the federal and provincial governments jointly negotiate a wage subsidy program and an early retirement scheme for the working-age people born before 1925 who have been long-term residents of Newfoundland and who have limited education.

We are not ready to accept that recommendation. Although we keep an open mind on this, the subject of wage subsidies and early retirement might be considered where relocation and retraining are not feasible.

That concludes the recommendations in the report of the Economic Council of Canada and our response to them. Really, it concludes the rather long, I am afraid, opening remarks that we felt we had to make.

[Traduction]

importante en 1981 lorsque la société Abitibi Price a consenti d'appliquer un nouveau régime de gestion à ses propriétés et des négociations se poursuivent avec la Bowater dans le même but. L'abattage intégré continue à être un objectif de la politique provinciale et occupe une place importante dans le dernier accord forestier entre le gouvernement fédéral et la province.

La recommandation n° 21 concerne la planification d'une stratégie globale visant à combattre la spéculation foncière et les goulots d'étranglement dans les régions où s'implantera l'industrie forestière. Un certain nombre de ces cas sont énumérés. Cette recommandation correspond à des initiatives qui ont déjà été prises par la province. Un organisme spécial, The Newfoundland-Labrador Petroleum Directorate, a été établi. Nous avons également une commission intitulée Offshore Petroleum Impact Committee et la province a déjà adopté une politique selon laquelle des endroits favorables pour l'exploitation reliée au pétrole ont été publiquement annoncés.

La recommandation n° 22 préconise l'établissement d'une société de la Couronne provinciale à qui l'on confierait une part déterminée des recettes éventuelles provenant du pétrole et du gaz naturel, en bien des points, système analogue au *Heritage Fund*. Nous faisons remarquer que toute stratégie économique provinciale devrait être mise au point par le gouvernement mais nous avons déjà fait un examen préliminaire de la question.

La recommandation n° 23 propose que, dans le cadre de la politique énergétique du Canada, le prix du pétrole extrait des gisements sous-marins de Terre-Neuve corresponde d'aussi près que possible à celui que les Canadiens devront payer, à long terme, pour assurer leurs approvisionnements supplémentaires. À l'exception du membre de phrase «dans le cadre de la politique énergétique du Canada», nous sommes d'accord avec cette recommandation, à condition que les coûts à long terme ne soient pas inférieurs à 75 p. 100 du prix mondial, ce qui, évidemment, est nécessaire pour nous permettre d'exploiter nos gisements sous-marins.

La recommandation n° 24 a trait à la possibilité de modifier les dispositions de la Loi sur l'assurance-chômage visant les prestations versées aux pêcheurs et les prestations régionalisées. De nouveau, nous attendons les conclusions de la Commission royale d'enquête sur la pêche côtière sur ce point.

La recommandation n° 25 conseille aux gouvernements fédéral et provincial de négocier conjointement un programme de subvention des salaires et un régime de retraite anticipée pour les personnes d'âge actif, nées avant 1925, qui habitent Terre-Neuve depuis longtemps et qui ont moins de 9 ans de scolarité.

Nous ne sommes pas disposés à accepter cette recommandation. Nous considérons toutefois que le sujet de la subvention des salaires et du régime de retraite anticipée pourrait être étudié lorsqu'un changement de lieu de travail et le recyclage sont impossibles.

Ainsi se terminent les recommandations du rapport du Conseil économique du Canada et nos réponses à ces recommandations. C'est ainsi que je termine aussi ma déclaration préliminaire qui a pris plus de temps que je ne l'aurais voulu.

[Text]

The Deputy Chairman: Thank you, Dr. Collins. Could I have a motion to have Dr. Collins' submission made an appendix to today's proceedings?

Senator Hicks: I so move.

Senator Doody: Mr. Chairman, will these other documents that Dr. Collins brought also be appended? I refer to the submission to the parliamentary task force on federal-provincial fiscal arrangements, which I think is a very important document and has a great deal of impact.

Senator Godfrey: Mr. Chairman, that is already before another body. The cost of printing has to be some consideration.

Senator Doody: If you are going to make an argument against it on the basis of money—

Senator Godfrey: It is simply that another parliamentary committee will be publishing this thing shortly. If you insist, that is one thing. I am the watchdog seeing that not too much is printed and that is why I raised the question. That is all. It has nothing to do with Newfoundland. I do the same thing on every other committee I am on.

Senator Doody: The effects of your parsimony have already been felt in the east.

Senator Roblin: Mr. Chairman, I should like to support what my colleague, Senator Doody, has said, because the statement that was made to the committee travelling around now, I think, covers more than Established Programs Financing Act. It covers the whole aspect or at least a wider aspect of federal-provincial relations and as such could well be included in our material.

Senator Godfrey: I have no objection to that. I just did not want it automatically put through without any thought. That is all. I have enough nerve, however, to raise the question even when Newfoundland is involved.

Senator Doody: That is one of the benefits of coming from central Canada.

Senator Hicks: I won't have it said that way. I have reservations about it, too. I don't think that the document logically belongs in the record of this particular committee in this particular inquiry, but we have already decided to append it so let it go. But let us not make every argument an argument of Newfoundland or the maritimes versus the rest of Canada.

Senator Godfrey: I was going to quote from Premier Peckford's document, but in view of the moderate and excellent presentation of Dr. Collins, I will refrain from doing that.

The Deputy Chairman: Is it agreed, then, that we will append that other document?

Hon. Senators: Agreed.

[Traduction]

Le vice-président: Je vous remercie, Dr. Collins. Je voudrais qu'on présente une motion pour que le mémoire du Dr. Collins soit ajouté en annexe aux procès-verbaux d'aujourd'hui.

Le sénateur Hicks: Je le propose.

Le sénateur Doody: Monsieur le président, les autres documents que le Dr. Collins a apportés seront-ils aussi joints en annexe? Il s'agit du mémoire présenté au Groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, qui me semble être le document très important.

Le sénateur Godfrey: Monsieur le président, un autre comité est déjà saisi de ce document. Le coût d'impression de ce document vaut la peine d'être considéré.

Le sénateur Doody: Avez-vous l'intention de vous opposer à l'inclusion de ce document pour des questions d'argent?

Le sénateur Godfrey: Le point est qu'un autre comité parlementaire le publiera prochainement. Si vous insistez, en voilà une raison. Je suis chargé de veiller à éviter le gaspillage d'impression et c'est pourquoi j'ai soulevé la question. C'est tout. Cela n'a rien à voir avec Terre-Neuve. J'agis ainsi dans le cas de chaque comité dont je fais partie.

Le sénateur Doody: Les conséquences de votre parsimonie se sont déjà fait ressentir dans l'Est.

Le sénateur Roblin: Monsieur le président, je veux appuyer ce que mon collègue, le sénateur Doody, a demandé, parce que la déclaration qui a été faite au Comité qui est en déplacement en ce moment a une portée qui, à mon avis, dépasse la question du financement de la Loi sur les programmes établis. Cet exposé s'applique à l'aspect tout entier ou au moins à un aspect très large des relations financières entre le gouvernement fédéral et les provinces et, à ce titre, pourrait fort bien faire partie de notre documentation.

Le sénateur Godfrey: Je n'ai aucune objection. Je voulais simplement éviter que cela se fasse automatiquement. C'est tout. J'ai le courage, cependant, de soulever la question même si c'est Terre-Neuve qui est en cause.

Le sénateur Doody: On peut se le permettre quand on vient du Canada central.

Le sénateur Hicks: Je ne dirais pas cela. J'ai aussi des réserves à exprimer à ce sujet. Je ne pense pas que le document en question appartienne logiquement au dossier du présent comité dans la présente enquête mais puisque nous avons déjà décidé de l'annexer, laissons les choses comme elles sont. Mais efforçons-nous de ne pas transformer des remarques de ce genre en discussions sur Terre-Neuve ou les Maritimes contre le reste du Canada.

Le sénateur Godfrey: J'avais l'intention de citer un passage du document du premier ministre Peckford mais compte tenu de l'excellente présentation, et modérée dans les termes, du Dr. Collins, je me retiens de le faire.

Le vice-président: Nous sommes donc d'accord que nous annexerons cet autre document?

Des voix: D'accord.

[Text]

(For text of appendices, see p. 40A:1.)

The Deputy Chairman: I will ask Senator Godfrey to be the lead questioner this afternoon.

Senator Godfrey: I should like to go through Dr. Collins' written submission more or less under the same headings. The first one that you dealt with was fisheries. I was just wondering what could have been done that was not done by the federal government. You refer at page 13 to the fact that very little was done. At another point it was mentioned that the limit should have been extended to 200 miles before it was actually done. That seemed to be a very practical suggestion, but how could it have been done before it was actually done?

Hon. Dr. Collins: Senator, my understanding is that other countries had considered extending their economic management zone out 200 miles considerably before Canada did. I believe Chile did. I believe Iceland did. And in actual fact, I believe, the United States did whilst the Canadian government had the matter under consideration at a time when the fishing industries in the Province of Newfoundland had for some time been advocating that that was the only way to preserve the stock which was being rapidly depleted by offshore trawlers.

Senator Godfrey: Wasn't that all tied in with the Law of the Sea Conference? They finally reached a certain point where it was practical and feasible to extend it.

Hon. Dr. Collins: Perhaps Mr. Abery, who was closely involved in this, might make a remark in that regard.

Mr. Cyril J. Abery, Deputy Minister, Intergovernmental Affairs Secretariat, Province of Newfoundland: The Canadian declaration was unilateral and the Law of the Sea Conference is still not finished. President Reagan put some stumbling blocks in the way. When Canada declared the 200 miles in 1977 it was a unilateral declaration.

Senator Godfrey: But it was more or less at the same time as other people were declaring.

Mr. Abery: The Americans did it at the same time and certain other countries did it before. It was all done unilaterally. It is all, I presume, to be made official when the Law of the Sea Conference is completed. My understanding is that it is not completed yet.

Our view at the time was that they should have gone to the edge of the continental shelf.

Senator Hicks: I listened to Ambassador Beasley speaking on this yesterday. He pointed out that while it would be desirable to have a treaty supporting this, this is still a long way from coming. In his view in the meantime, however, so many nations have accepted the 200-mile zone for economic resources of the sea that it is almost a part of international law. Then he did quite a lot of quibbling about it.

Senator Godfrey: I can recall hearing a speech on the rule of law in international affairs by Mr. Paul Martin about 16 years ago in which he said, "We have to abide by the rule of the law

[Traduction]

(Voir annexe, page 40A:1.)

Le vice-président: Je demanderai au sénateur Godfrey de poser la première question.

Le sénateur Godfrey: J'aimerais passer en revue le mémoire du Dr. Collins en insistant plus ou moins sur les mêmes rubriques. Vous avez d'abord traité des pêches. Je me demandais ce qui pourrait être fait qui n'a pas déjà été fait par le gouvernement fédéral. Vous dites à la page 13 que très peu a été fait. Vous dites également que la limite aurait dû être étendue à 200 milles bien avant la date à laquelle on l'a fait. Cette proposition semble très pratique mais comment aurait-on pu le faire plus tôt?

L'honorable M. Collins: Sénateur, je voulais dire que d'autres pays ont envisagé d'étendre leurs zones de gestion économique à 200 milles considérablement avant que le Canada ne l'ait fait. Je crois que le Chili l'a fait de même que l'Islande. Et en fait, je crois que c'est le cas des États-Unis également tandis que le gouvernement canadien étudiait cette question à un moment où les industries des pêches de la province de Terre-Neuve soutenaient depuis un certain temps que c'était la seule façon de préserver les stocks de poissons que les chalutiers au large des côtes étaient en train d'épuiser rapidement.

Le sénateur Godfrey: Cela n'était-il pas relié avec la Conférence sur le droit de la mer? On a finalement atteint un certain point où il était pratique et réalisable d'étendre cette zone.

L'honorable M. Collins: Peut-être M. Abery, qui a pris activement part à cette affaire, pourrait faire une observation à cet égard.

M. Cyril J. Abery, sous-ministre, secrétariat des Affaires intergouvernementales, province de Terre-Neuve: La déclaration canadienne était unilatérale et la Conférence sur le droit de la mer n'est pas encore terminée. Le président Reagan y a fait obstacle. Lorsque le Canada a déclaré la zone de 200 milles en 1977, c'était une déclaration unilatérale.

Le sénateur Godfrey: Mais c'était à peu près vers la même époque que les autres pays ont fait leur déclaration.

M. Abery: Les Américains l'ont fait en même temps et certains autres pays l'ont fait avant. Dans tous les cas, c'était fait unilatéralement. Toutes ces déclarations seront rendues officielles, je suppose, lorsque la Conférence sur le droit de la mer sera terminée. Je crois pour ma part qu'elle n'est pas encore terminée.

Nous croyions à l'époque que la déclaration aurait dû porter jusqu'au bord du plateau continental.

Le sénateur Hicks: J'ai écouté l'ambassadeur Beasley en parler hier. Il a souligné que bien qu'il serait désirable qu'un traité appuie cette déclaration, il y a encore beaucoup de chemin à faire pour en obtenir un. À son avis, entre-temps, un si grand nombre de nations ont accepté la zone de 200 milles pour les ressources économiques de la mer qu'elle fait pratiquement partie du droit international. Ensuite, il a été très évasif à ce sujet.

Le sénateur Godfrey: Je puis me rappeler avoir entendu un discours sur le principe de droit dans les affaires internationales par M. Paul Martin il y a environ 16 ans, dans lequel ce

[Text]

in Canada." When he finished his speech before the Law Society of Canada he asked if there were any questions and I said, "If you are such a great believer in the rule of law, why did you unilaterally declare the 12-mile limit?" You know how long ago that was. "Oh," he said, "we have to abide by the rule of law unless our vital interests are affected, and then of course you don't do it." I can remember that 12-mile limit quite well.

I think these sorts of things have to be done gradually until they get general acceptance, as Senator Hicks points out.

Hon. Dr. Collins: The continental shelf off the Province of Newfoundland and Labrador, particularly off the southern part of the province, is very extensive. Perhaps it is one of the most extensive in the world. Whereas in most areas 200 miles will encompass essentially all of the continental shelf, in our case very significant parts of the continental shelf on which there are large fish stocks are excluded at the Nose and Tail of the Bank and at the Flemish Cap.

Senator Godfrey: I realize that. A lawyer in our firm was writing a book on the continental shelf about 25 years ago. I don't think it is finished yet, but that is what he was arguing.

Senator Hicks: Do you not think, Dr. Collins, that it is pretty impractical for us to expect to establish control over the continental shelf in view of the firming up of the recognition by the nations of the world of the 200-mile zone?

Hon. Dr. Collins: I would have a little difficulty in seeing why they would accept the 200-mile zone as presently in place and not accept that extension, which is essentially for the same reason and perhaps covers the same depth of water and quite often the same fish stocks, which go back and forth between the areas outside the 200 miles and the area within the 200 miles.

It is our feeling that as the nations of the world accepted the 200 miles they would accept the other, if Canada made a firm case.

Senator Hicks: I hope you are right.

Senator Godfrey: If you are right, then the United States will own all of that Georges Bank, because they are arguing that the continental shelf of Cape Cod stands out and that Nova Scotia is cut out of it. Isn't that right?

Senator Hicks: I think that is an oversimplification. It is a question as to where you draw the line and to what you draw the line at right angles.

Senator Godfrey: They claim it is not a matter of equal distance but that you have to follow the shelf.

At any rate, another point is that there seems to be a trend throughout about wanting local control and that the inshore fishery people should be given preference or benefits and so on. But I have talked from time to time with Mr. Bill Morrow,

[Traduction]

dernier disait: «Nous devons nous conformer au principe de droit au Canada.» Lorsqu'il a fini son discours prononcé devant la *Law Society of Canada*, il a demandé s'il y avait des questions et j'ai dit: «Si vous êtes un si fervent croyant dans le principe de droit, pourquoi avez-vous déclaré unilatéralement la limite de 12 milles?» Vous savez combien il y a d'années de cela. «Oh a-t-il répondu, nous devons nous conformer au principe de droit à moins que nos intérêts vitaux ne soient touchés, auquel cas, bien sûr vous ne vous y conformez plus.» Je puis me rappeler cette limite de 12 milles très bien.

Je crois que ces genres de choses doivent être faites graduellement jusqu'à ce qu'elles soient acceptées de tous, comme le sénateur l'a souligné.

L'honorable M. Collins: Le plateau continental au large de la province de Terre-Neuve et du Labrador, et plus particulièrement au large de la partie Sud de la province, est très vaste. Il est peut-être un des plus étendu au monde. Tandis que dans la plupart des régions, la limite des 200 milles englobera essentiellement tout le plateau continental, dans notre cas, d'importantes parties du plateau continental qui contiennent des stocks de poissons sont exclues—soit aux deux extrémités des bas-fonds de Terre-Neuve et au cap Flemish.

Le sénateur Godfrey: Je comprends. Un avocat de notre étude écrivait un livre sur le plateau continental il y a environ 25 ans. Je ne crois pas qu'il soit terminé encore, mais c'est ce qu'il prétendait.

Le sénateur Hicks: Croyez-vous, M. Collins, qu'il ne soit pas réaliste que nous nous attendions à établir un contrôle sur le plateau continental en vue de la confirmation de la reconnaissance par les nations du monde de la zone de 200 milles?

L'honorable M. Collins: J'aurais quelques difficultés à voir pourquoi elles accepteraient la zone de 200 milles qui existe actuellement et n'accepteraient pas cette prolongation dont le but est essentiellement le même et peut-être couvre la même profondeur d'eau et très souvent les mêmes stocks de poissons, qui se déplacent entre les régions à l'extérieur des 200 milles et la région en-deça de 200 milles.

Nous sommes d'avis que puisque les nations du monde ont accepté la zone de 200 milles elles accepteraient l'autre, si le Canada défendait fermement son point de vue.

Le sénateur Hicks: J'espère que vous avez raison.

Le sénateur Godfrey: Si vous avez raison, les États-Unis posséderont alors toute la région de Georges Bank, parce qu'ils prétendent que le plateau continental de Cape Cod est en saillie et que la Nouvelle-Écosse en fait partie. N'est-ce pas exact?

Le sénateur Hicks: Je crois que c'est une simplification outrancière. Tout dépend où vous tirez la ligne de démarcation et des points où vous la tirez à angle droit.

Le sénateur Godfrey: Ils prétendent que ce n'est pas une question de distance égale mais qu'il faut suivre le plateau.

De toute façon, il faut considérer aussi qu'il semble y avoir une tendance répandue voulant qu'il y ait un contrôle local et que la pêche côtière devrait recevoir un traitement de faveur ou des avantages etc. Mais je me suis entretenu à l'occasion

[Text]

who is the President of the National Sea Products, and he practically turns red in the face when he talks about Roméo Leblanc and all the preferences he is giving to the inshore fishermen as compared to the trawlers and so on. Isn't that really the federal government's general policy—although you mentioned the shrimp which I had not heard about—to give preference to the inshore fishermen where possible?

Hon. Dr. Collins: I don't think it would be fair to say that the federal government does not give consideration to the inshore fishery, but I think that the emphasis is not nearly as marked as in the case of the provincial government. The reason why the provincial government emphasis is marked is that we have over 500 communities along the northeast coast and along the Labrador coast whose very raison d'être has been the inshore fisheries. If the inshore fishery is not preserved, those communities will die. There may be an argument made that perhaps some of these communities are, therefore, not viable, but then that brings us back to the sort of social structure which we want in the province. The provincial government's view is that it is desirable, unless proven very clearly to the contrary, to preserve our present social structure. The people of our province prefer to a large extent to live in these small communities and prosecute the fishery.

Granted, there are some people moving out, but there is by no means a mass movement. There are many people moving back into the fisheries, especially young people. The provincial government sees no reason why those long-established, unique type of community structures and lifestyles should be put into jeopardy by diminishing the inshore fishery, a livelihood by which these people exist and have existed from historic times in terms of the North American continent.

Senator Godfrey: Does this situation not create a problem because there are too many people involved in the industry, and they all rush out and fish their quotas or whatever? I believe this problem was outlined in the report of the Economic Council of Canada. The result is that the more people dividing the same catch, the less economical the industry becomes, with the result that they lean heavily on unemployment insurance. How do we solve this problem?

Hon. Dr. Collins: If one looks at the situation purely in economic terms—and I would like to point out that I am by no means very knowledgeable in the fishery—one can probably make a very good case for just the offshore or the deep water fishery. However, we do not think that it is purely an economic case. Secondly, I think it is quite clear that there is prosecution of the fishery on a much wider basis now than in the past. Many other stocks are being harvested now and there is much more processing of those stocks today. So there is a larger total aggregate income to be achieved from the fishery than perhaps was the case in the past. I can give an example. You mentioned the shrimp fishery off the Labrador coast which is a very good fishery. And there is the squid fishery, which was very lucrative a few years ago. There have been marketing

[Traduction]

avec M. Bill Morrow, qui est le Président de National Sea Products, et il devient pratiquement rouge lorsqu'il parle de Roméo Leblanc et du régime de faveur qu'il accorde aux pêcheurs côtiers comparativement aux pêcheurs hauturiers etc. N'est-ce pas vraiment la politique générale du gouvernement fédéral—même si vous avez mentionné les crevettes dont je n'ai pas entendu parler—de donner la préférence aux pêcheurs côtiers dans la mesure du possible?

L'honorable M. Collins: Il ne serait pas juste, je crois, de dire que le gouvernement fédéral n'accorde aucune attention aux pêcheurs côtiers, mais je pense qu'elle est loin d'être aussi marquée que dans le cas du gouvernement provincial. La raison pour laquelle l'insistance du gouvernement provincial est marquée est que nous avons plus de 500 collectivités le long de la côte Nord-Est et le long de la côte du Labrador dont la raison d'être même a été la pêche côtière. Si la pêche côtière n'est pas préservée, ces collectivités mourront. On pourrait peut-être soutenir que certaines de ces collectivités ne sont pas viables, mais alors nous en revenons au genre de structure sociale que nous voulons dans la province. Le gouvernement provincial est d'avis qu'il est souhaitable, à moins qu'on lui prouve clairement le contraire, de préserver notre structure sociale actuelle. La population de notre province préfère dans une large mesure vivre en petite collectivité et continuer la pêche.

Bien sûr, certaines personnes déménagent, mais il ne s'agit en aucun cas d'un mouvement de masse. Il y a de nombreuses personnes qui reviennent à la pêche, surtout les jeunes gens. Le gouvernement provincial ne voit aucune raison pour laquelle ces types de structures de communauté depuis longtemps établis et unique et de style de vie devraient être compromis par une diminution de la pêche côtière, un mode de vie par lequel ces personnes existent et ont existé depuis des temps historiques sur le continent nord-américain.

Le sénateur Godfrey: Cette situation ne crée-t-elle pas un problème parce qu'il y a trop de personnes qui sont engagées dans l'industrie, et elles s'empressent de pêcher leurs quotas ou quoi que ce soit? Je crois que ce problème a été souligné dans le rapport du Conseil économique du Canada. Le résultat est le suivant: plus il y a de personnes qui se divisent la même prise, moins l'industrie devient économique, ce qui les mène à se fier considérablement à l'assurance-chômage. Comment envisagez-vous ce problème?

L'honorable M. Collins: Si nous examinons cette situation purement sur le plan économique—et j'aimerais souligner que je m'y connais très peu en pêche—il peut probablement y avoir de bons arguments qui militent en faveur de la pêche hauturière ou de la pêche en eau profonde. Toutefois, nous ne croyons pas qu'il s'agisse purement d'un cas économique. Deuxièmement, je crois qu'il est tout à fait clair qu'on pêche beaucoup plus maintenant que dans le passé. Un grand nombre d'autres stocks sont récoltés maintenant et il y a beaucoup plus de transformation de ces stocks aujourd'hui. Par conséquent, les recettes globales sont plus importantes que ce n'était peut-être le cas dans le passé. Je peux vous donner un exemple. Vous avez mentionné la pêche des crevettes au large des côtes du Labrador qui est très bonne. Et il y a la pêche du calmar,

[Text]

troubles in the last year or so, but the industry by its nature is a fluctuating one. There are many other previously underutilized stocks which should render in aggregate a good income to quite a large number of fishermen and processing plant workers.

Senator Godfrey: Who fished for squid before?

Hon. Dr. Collins: It was fished in a marginal way for bait, but now it is being harvested as food, for Asiatic countries in particular.

Senator Thériault: Did you ask about squid or shrimp?

Senator Godfrey: I meant shrimp.

Hon. Dr. Collins: I am sorry, I meant squid, but with regard to shrimp the beds were only recently discovered off the Labrador coast.

Senator Thériault: Mr. Chairman, may I ask a question?

The Deputy Chairman: It is the custom that the lead questioner is usually allowed to ask his questions without interruption.

Senator Godfrey: I am willing to waive that custom for those local people who are concerned.

The Deputy Chairman: Since Senator Hicks had a question earlier perhaps he could ask his first and the Senator Thériault may ask his question.

Senators Hicks: I had a supplementary question relating to the very subject that Dr. Collins was talking about. Do you not think that we face a very real difficulty in trying to perpetuate the small inshore fishermen in these communities to which you have referred in Newfoundland? If everyone were satisfied to fish in this way only, the small inshore fishery would be viable, but when competing on a world market scale with other countries which fish much more efficiently than we, do we not have to move into the more economic ways of gathering fish in order to preserve our position in the world markets? It seems to me this is the dilemma. I do not think that we have to destroy the inshore fishery entirely, but I do not think we should give it so much priority over the larger-scale offshore fishing that we reduce the competitiveness of the Canadian fishing industry below that of others in the world market.

Hon. Dr. Collins: Senator, I hope you do not think that I am copping out, but I would almost like to duck that question because, as I mentioned, there is currently underway a royal commission of inquiry into the inshore fishery, and I would certainly not want to second guess it.

Senator Godfrey: According to Premier Peckford's letter, there will be a report on the inshore fishery, particularly as it relates to licencing policy, very soon. I presume that report will also relate to the number of fishermen who will be involved. In

[Traduction]

qui était très lucrative il y a quelques années. Il y a eu des problèmes de commercialisation l'an dernier mais l'industrie par sa nature même fluctue. Il y a de nombreux autres stocks précédemment sous-utilisés qui devraient rendre dans l'ensemble un bon revenu à un nombre assez considérable de pêcheurs et de travailleurs d'usines de transformation.

Le sénateur Godfrey: Qui pêchaient le calmar auparavant?

L'honorable M. Collins: On le pêchait d'une façon marginale pour s'en servir d'appât, mais maintenant il est récolté comme aliment, pour les pays asiatiques en particulier.

Le sénateur Thériault: Avez-vous posé votre question au sujet du calmar ou des crevettes?

Le sénateur Godfrey: Je voulais dire les crevettes.

L'honorable M. Collins: Je suis désolé, je voulais dire le calmar, mais en ce qui a trait aux crevettes, des bancs n'ont été que récemment découverts au large de la côte du Labrador.

Le sénateur Thériault: Monsieur le président, puis-je poser une question?

Le vice-président: La coutume veut que l'interrogateur principal puisse poser ses questions sans interruption.

Le sénateur Godfrey: Je suis disposé à déroger à cette coutume pour les intéressés.

Le vice-président: Puisque le sénateur Hicks voulait déjà poser une question auparavant, il pourrait peut-être vous poser sa première question et ensuite le sénateur Thériault pourrait poser la sienne.

Le sénateur Hicks: J'avais une question supplémentaire liée au sujet même dont parle le Dr. Collins. Ne croyez-vous pas que nous faisons face à une très réelle difficulté en essayant de perpétuer les petits pêcheurs côtiers dans ces collectivités que vous avez mentionnées à Terre-Neuve? Si chacun se contentait de pêcher de cette façon uniquement, le petit pêcheur côtier pourrait se tirer d'affaire, mais lorsqu'il concurrence sur le marché mondial avec d'autres pays qui pratiquent la pêche beaucoup plus efficacement que nous, n'avons-nous pas à songer à des façon plus économiques de pêcher le poisson afin de préserver notre position sur les marchés mondiaux? Il me semble que c'est le dilemme. Je ne crois pas que nous devrions détruire la pêche côtière entièrement, mais je ne crois pas que nous devrions lui accorder une priorité qui soit si grande par rapport à la pêche hauturière à grande échelle qu'elle désavantage l'industrie des pêches canadienne par rapport au marché mondial.

L'honorable M. Collins: Sénateur, j'espère que vous ne croyez pas que je me défile, mais j'aimerais presque éviter cette question parce que comme je l'ai mentionné, il y a une Commission royale d'enquête sur la pêche côtière qui est en train d'étudier cela et je ne voudrais certainement pas essayer de prédire quelles seront ses conclusions.

Le sénateur Godfrey: Selon la lettre du Premier ministre Peckford, il y aura très bientôt un rapport sur la pêche côtière, plus particulièrement en ce qui a trait à la politique d'accréditation. Je présume que ce rapport portera également sur le

[Text]

the previous paragraph the premier says that there is no need to implement a very limited scheme in the fishery. In another paragraph he says that a royal commission will determine whether or not they should implement such a scheme.

Senator Thériault: I would like to ask Dr. Collins or the people with him how wide is the gap between your government and the federal government with regard to trying to continue the viability of the inshore fishery? I want to say that I know of what you gentlemen are speaking and that I favour the inshore fishery.

I have a very simple answer for senator Hicks: To me it makes good economic sense in times of high energy costs to let the fish use their energy to come to shore, rather than using other energy to chase them at sea. I have experienced the same problem to some degree in New Brunswick. There has always been an ongoing battle between the inshore fishery or its representatives and the companies who want to catch all the fish offshore with their big boats. How wide is the difference in policy?

Hon. Dr. Collins: There are two answers to that question. Firstly, and I almost hesitate to say this, provincial governments are always being accused of being confrontational in their dealings with the federal government.

Senator Godfrey: It has been going on for over 100 years, long before your province came into Confederation.

Hon. Dr. Collins: However, the indication seems to be that there is not a very co-operative effort on the part of the federal government. For instance, the provincial government, which has considerable responsibility with regard to the fishery is usually looked upon in many of these national conferences, meetings and so on, as an observer and is put more or less on par with fishermen's unions, processing plants and so on. We feel that, in spite of the provincial government's responsibilities in these areas, it is being by-passed by the federal government and we think that this is most unfortunate.

To answer on a more definitive basis with regard to how near we are to solving this problem, I think that basically both levels of government are trying to do their best, but there is a difference in emphasis. We feel that the federal government does not understand that when we talk about the fishery, we are also talking about the whole social fabric of a very large part of our province. If they understood that point of view, they would be much closer to our position on whether or not the inshore fishermen should be preserved and encouraged.

Senator Thériault: My question was rather more direct, but I can understand a politician's answer, having been one myself. My question was dealing more with, for instance, what the federal Department of Fisheries says with regard to the big boats, that they will be limited by quota and they cannot fish within so many miles offshore. Does the provincial government have proposals which go much further than what the Department of Fisheries is actually doing?

[Traduction]

nombre de pêcheurs qui seront intéressés. Dans le paragraphe précédent, le Premier ministre dit qu'il est inutile de mettre en œuvre un régime très limité dans la pêche. Dans un autre paragraphe, il dit qu'une Commission royale déterminera s'il devrait ou non mettre en œuvre un tel régime.

Le sénateur Thériault: J'aimerais demander au Dr. Collins ou aux personnes qui l'accompagnent qu'elle est l'ampleur de l'écart entre votre gouvernement et le gouvernement fédéral pour ce qui est d'assurer la viabilité de la pêche côtière? Je veux vous dire que je sais ce dont vous parlez, messieurs, et je suis en faveur de la pêche côtière.

A mon avis, il est sensé, sur le plan économique, dans une période où les coûts de l'énergie sont élevés, de laisser le poisson utiliser son énergie pour venir près de la côte plutôt que d'utiliser une autre source d'énergie pour aller le pêcher en haute mer. J'ai fait face au même problème dans une certaine mesure au Nouveau-Brunswick. Il y a toujours une lutte entre la pêche côtière ou ses représentants et les sociétés qui veulent pêcher le poisson en haute mer avec leurs gros bateaux. La différence est-elle importante dans la politique?

L'honorable M. Collins: Il y a deux réponses à cette question. D'abord, et j'hésite presque à le dire, parce qu'on accuse toujours les gouvernements provinciaux de vouloir causer des difficultés dans leurs rapports avec le gouvernement fédéral.

Le sénateur Godfrey: Cela se passe depuis plus de cent ans, longtemps avant que la province n'entre dans la Confédération.

L'honorable M. Collins: Cependant, il semble que le gouvernement fédéral ne fasse pas un très grand effort de coopération. Ainsi, le gouvernement provincial, qui a des responsabilités considérables en ce qui concerne les pêches, est souvent considéré au cours de leurs conférences nationales, et de leurs réunions, ainsi de suite, comme observateur et est ni plus ni moins mis sur le même pied que les syndicats de pêcheurs, les usines de transformation, etc. Nous sommes d'avis que, malgré les responsabilités provinciales dans ces secteurs, le gouvernement fédéral n'en tient pas compte, et nous croyons que c'est très malheureux.

Pour répondre d'une façon plus définitive concernant la solution à ce problème, je suis d'avis que fondamentalement les deux niveaux de gouvernement font leur possible, mais qu'il existe une différence dans l'importance qu'ils y accordent. Nous croyons que le gouvernement fédéral ne comprend pas que lorsque nous parlons des pêches, nous parlons aussi de tout le problème social d'une très grande partie de notre province. S'il pouvait comprendre ce point de vue, il serait beaucoup plus prêt à accepter notre attitude concernant la pêche côtière qui devrait être préservée et encouragée.

Le sénateur Thériault: Ma question était plus directe, mais je peux comprendre une réponse d'homme politique, l'ayant été moi-même. Ma question concernait davantage l'attitude du ministère fédéral des Pêches à l'égard des gros bateaux à qui ils imposeront des contingents et une zone territoriale au large des côtes. Le gouvernement provincial a-t-il des propositions qui vont plus loin que ce que fait actuellement le ministère des Pêches?

[Text]

Hon. Dr. Collins: I would ask Mr. Abery to answer that question.

Mr. Abery: To start with you have to look at the different species. Some species of fish can only be caught offshore and some can only be caught inshore. One of the biggest policy differences between the province and the federal government is over the northern stocks, where the province feels that 80 per cent or so should be caught by the inshore fishery, and the federal government feels that a larger percentage should go to the offshore fishery or the foreign effort. For example, there is the case of East Germany and the northern cod stock off Labrador. The Government of Newfoundland gave a larger percentage to the inshore and would not allow any foreign nations to fish the northern cod stock within the 200-mile limit.

Senator Thériault: Is that including New Brunswick and Nova Scotia?

Mr. Abery: Not necessarily. We have always said that we would recognize any historic rights which other Canadians have to those resources, but we would certainly exclude Russia, East Germany, Poland and other foreign nations.

Senator Thériault: You are saying that 80 per cent should be inshore. What is it now?

Mr. Abery: It is probably around 50 per cent or so.

Senator Godfrey: Was the agreement not to allow a certain amount of foreign fishing within the 200-mile limit in order to have them accept the 200-mile limit originally and deal with the whole matter peacefully rather than arbitrarily?

Mr. Abery: The only obligation which Canada has to the foreign nations within the 200-mile fishing zone is, if we do not catch the fish and it is surplus to Canadian needs, then it is to be allocated to the international community. The Newfoundland government feels very strongly that there are no fish surplus to Canadian needs and that we could catch it all, hence we have no obligation to foreign nations.

Senator Godfrey: I should like now to turn to the question of hydro-electricity.

The Deputy Chairman: I am very interested in that subject in regard to Quebec.

Senator Godfrey: Recently, I had a very brief conversation with the former president of Brinco just before he left the country. It is my understanding that the original agreement with Quebec was made by a private company, Brinco. I am told by the president of that company that the Labrador government invited that company to come into the development of the project. It is also my understanding that the agreement was with Quebec and, at some point, Newfoundland

[Traduction]

L'honorable M. Collins: Je demanderais à M. Abery de répondre à cette question.

M. Abery: Il faut d'abord examiner les différentes espèces. Certaines espèces de poisson ne peuvent être pêchées qu'en haute mer tandis que d'autres ne peuvent être pêchées que près de la côte. L'une des grandes différences de politique entre la province et le gouvernement fédéral a trait aux stocks de poissons du Nord, où la province est d'avis qu'environ 80 p. 100 des prises devraient provenir de la pêche côtière et le gouvernement fédéral est d'avis qu'un plus grand pourcentage devrait représenter la pêche en haute mer, et par des pays étrangers. Ainsi, il y a l'affaire concernant l'Allemagne de l'est et les stocks de morue au large du Labrador. Le gouvernement de Terre-Neuve prévoit un plus grand pourcentage pour la pêche côtière et ne permettrait pas à des pays étrangers de pêcher les stocks de morue du nord dans la zone territoriale de 200 milles.

Le sénateur Thériault: Cela inclut-il le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse?

M. Abery: Pas nécessairement. Nous avons toujours dit que nous étions prêts à reconnaître tous les droits des autres Canadiens à ces ressources mais cela excluerait certainement la Russie, l'Allemagne de l'Est, la Pologne et les autres pays étrangers.

Le sénateur Thériault: Vous dites que la pêche côtière devrait représenter 80 p. 100. Quel est le pourcentage actuel?

M. Abery: Il est probablement d'environ 50 p. 100.

Le sénateur Godfrey: L'accord n'autorisait-il pas un certain volume de prises par des pays étrangers dans la zone territoriale de 200 milles, ce qui aurait été une des conditions de leur consentement à l'établissement de cette zone, pour ensuite régler toute la question de façon pacifique plutôt qu'arbitraire?

M. Abery: La seule obligation qu'a contractée le Canada à l'égard des autres pays à l'intérieur de la zone de 200 milles est la suivante: si nous ne pêchons pas le poisson et que les stocks excèdent les besoins du Canada, ils sont alors répartis entre la communauté internationale. Le gouvernement de Terre-Neuve est fermement d'avis qu'il n'existe pas d'excédents de poissons pour répondre aux besoins canadiens et que nous devrions continuer à le pêcher, donc nous n'avons aucune obligation envers les autres pays.

Le sénateur Godfrey: J'aimerais maintenant passer à la question de l'hydro-électricité.

Le vice-président: Je suis très intéressé à cette question en ce qui concerne le Québec.

Le sénateur Godfrey: J'ai eu récemment une brève conversation avec l'ancien président de Brinco juste avant son départ du pays. Si je comprends bien, l'accord initial avec le Québec a été fait par une société privée, Brinco. Le président de cette société m'a dit que le gouvernement du Labrador a invité la société à participer à l'élaboration du projet. Il semble aussi que l'accord ait été signé avec le Québec et, à un moment donné, Terre-Neuve et le Labrador ont acquis la société.

[Text]

land and Labrador took over the company. Was that by expropriation or threatened expropriation?

Hon. Dr. Collins: Brinco was a private company set up with the encouragement of the Newfoundland government at the time. I do not recall any of the details. The Newfoundland government did have a certain equity position in the company.

At a later stage, that equity position was increased by buying out the interests of the private company, that is, buying out the water rights and other interests of Brinco, leaving Hydro Quebec with an equity interest of about one-third. It ended up with the Newfoundland government having a two-third equity interest.

Senator Godfrey: I presume that the purchase price at which they bought from Brinco would have been based on the contract then in existence?

Hon. Dr. Collins: I am not exactly certain, but it was priced on the evaluation which both sides, pretty well, accepted.

Senator Godfrey: If there had been an escalation clause, which was really what you people wanted, you would have had to pay a lot more for the interests of Brinco at the time.

Hon. Dr. Collins: There was no escalation clause.

Senator Godfrey: I do not think there is much doubt as to the constitutionality of an access line through Quebec. However, I can recall that, back in 1955 or 1956, when I acted for TransCanada PipeLines in acquiring rights in Ontario and Quebec, they had just about as much difficulty with Mr. Duplessis as Newfoundland is having at the present time. In fact, Mr. Duplessis issued an order that no registry office could accept any plans or anything else. Therefore, there was no way the pipeline company could expropriate the right of way; they had to deal individually with each landholder. This is nothing new so far as the position of Quebec is concerned. As we know in Ontario, there is a practical difficulty with any transmission line. Ontario Hydro is having great difficulty in trying to satisfy the local landowners and the various commissions of inquiry. I can just imagine the difficulties they are having in Quebec when they are dealing with another province.

On page 17 of your brief you talk about the feasibility of export sales being dependent upon an export route and access to the Quebec system. What do you mean by "access to the Quebec system?"

Hon. Dr. Collins: The Gull Island site is much the preferred site for development. However, that is too large to be used. One could not finance that if the only market were the local market. Therefore, on an interim basis, there must be export sales to finance the project.

Our view is that there should be the availability of wheeling electricity through the Quebec system provided there is surplus capacity.

There is also talk of a power corridor. We also feel that we should have our constitutional right upheld in that regard.

[Traduction]

Était-ce au moyen de l'expropriation ou d'une menace d'expropriation?

L'honorable M. Collins: Brinco était une société privée créée avec l'encouragement du gouvernement de Terre-Neuve de l'époque. Je ne me souviens d'aucun détail. Le gouvernement de Terre-Neuve avait certains intérêts dans la société.

A une étape ultérieure, cette mise de fonds s'est accrue par l'achat des intérêts d'une société privée, c'est-à-dire l'achat des droits et autres intérêts de Brinco, laissant à Hydro-Québec une part d'intérêt d'environ un tiers. En fin de compte, le gouvernement de Terre-Neuve possédait deux tiers des intérêts.

Le sénateur Godfrey: Je suppose que le prix d'achat de Brinco était en conformité du contrat alors en vigueur?

L'honorable M. Collins: Je ne suis pas tout à fait certain, mais le prix a été établi selon une évaluation faite et acceptée par les deux parties.

Le sénateur Godfrey: S'il y avait eu une clause de révision des prix, ce qui était en réalité ce que vous vouliez, vous auriez payé beaucoup plus pour les intérêts de Brinco à ce moment-là.

L'honorable M. Collins: Il n'y avait pas de telle clause.

Le sénateur Godfrey: Je ne crois pas qu'on puisse avoir des doutes quant à la constitutionnalité d'une ligne d'accès à travers le Québec. Cependant, je me souviens qu'en 1955 ou 1956, lorsque j'ai représenté le société *Trans-Canada Pipelines* pour l'acquisition des droits en Ontario et au Québec, elle a eu autant de difficultés avec M. Duplessis que Terre-Neuve en a dans le moment. En fait, M. Duplessis a ordonné qu'aucun bureau d'enregistrement n'accepte de plan ou tout autre document. Par conséquent, la société n'avait aucun moyen d'expropriation pour le droit de passage; elle a dû traiter individuellement avec chaque propriétaire. Il n'y a rien de nouveau en ce qui concerne l'attitude du Québec. Comme nous le savons, en Ontario, il y a une difficulté pratique à l'égard de la ligne de transmission. Hydro-Ontario éprouve de graves difficultés à satisfaire les propriétaires et les diverses commissions d'enquêtes. Je peux imaginer les difficultés qu'aura le Québec lorsqu'il traitera avec une autre province.

A la page 17 de votre mémoire vous parlez de la possibilité de ventes d'exportations dépendant de l'acheminement et de l'accès au réseau québécois. Que voulez-vous dire par "accès au système québécois?"

L'honorable M. Collins: L'île du Goéland est l'emplacement préféré pour ce projet. Cependant, il est trop grand pour être utilisé. Personne ne pourrait le financer si le seul marché était national. Par conséquent, il faut qu'il y ait temporairement des ventes à l'exportation pour financer le projet.

Notre point de vue est qu'il devrait être possible d'obtenir de l'électricité du réseau québécois pourvu qu'il y ait un excédent de capacité.

On parle aussi d'un corridor d'énergie électrique. Nous sommes d'avis que l'on devrait tenir compte de notre droit constitutionnel à cet égard.

[Text]

On a more practical basis, the actual wheeling through the existing Quebec system is more apropos and, as I say, only if there is surplus capacity.

Senator Godfrey: From a practical point of view it is not just a matter of having a power corridor down to the United States since that will only be on a temporary basis. In effect, you need the co-operation of the Quebec government, which you cannot impose upon it, whereas a power corridor would be constitutional.

Hon. Dr. Collins: We are saying that electrical energy is just another form of energy apart from gas and oil, and the transmission of electricity should be carried out under the same terms and the same constitutionality as gas and oil are passed from province to province and through provinces.

Senator Godfrey: That is one point, but I think you have just pointed out that the practicality of the issue is that you want to get it into the Quebec system since they can use it on a shorter-term basis. Since a power corridor would mean transmission of electricity for export, constitutionally the federal government has the power of expropriation and can sell the power in the United States. If you are going to do this on a short-term basis, this is not a practical solution.

Hon. Dr. Collins: Not if that is the only source of power to be transmitted. On the other hand, if the Upper Churchill power has to be transmitted that way, there is such a large amount of paper involved that it would not be short-term.

The Deputy Chairman: Would that be a very expensive proposition?

Hon. Dr. Collins: To build a power corridor?

The Deputy Chairman: Yes.

Hon. Dr. Collins: I would think it would be. Perhaps I could ask Mr. Norris to comment on any cost factors.

Mr. David G. Norris, Deputy Minister, Department of Finance, Government of Newfoundland: We do not have any definitive figures at this time, but it would be fair to say that it would be a very expensive proposition to build that new transmission line at today's construction costs over such a long distance.

The Deputy Chairman: In terms of financing, would you need the collaboration of some of the states in the United States?

Mr. Norris: With regard to the financing of any major project such as this, the contract for the sale of the power would be pretty fundamental to the whole financing of the enterprise. In these cases, we have received some very favourable reaction from some of these states as to their desire to purchase the power, providing it can be delivered to them.

The Deputy Chairman: That financial contribution from the United States would involve some conditions. It would not be straightforward financing. If they financed the project to a

[Traduction]

D'un point de vue plus pratique, passer par le réseau existant au Québec est plus sensé et, comme je l'ai dit, seulement s'il y a un excédent de capacité.

Le sénateur Godfrey: Du côté pratique, il ne s'agit pas seulement d'une question d'obtenir un corridor allant jusqu'aux États-Unis étant donné que ce sera seulement temporaire. En effet, il vous faut la coopération du gouvernement du Québec, ce que vous ne pouvez pas lui imposer, tandis qu'un corridor serait constitutionnel.

L'honorable M. Collins: Vous dites que l'énergie électrique est seulement une autre forme d'énergie distincte du pétrole et du gaz naturel et que la transmission de l'électricité devrait se faire aux mêmes conditions et du même point de vue constitutionnel que le gaz et le pétrole qui sont transportés d'une province à l'autre et à travers la province.

Le sénateur Godfrey: C'est un point de vue, mais je crois que vous avez justement souligné que le côté pratique de la question est que vous voulez passer par le réseau québécois parce qu'on peut l'utiliser à court terme. Étant donné qu'un corridor de transmission d'énergie signifierait la transmission de l'électricité pour l'exportation, du point de vue constitutionnel, le gouvernement fédéral a un pouvoir d'expropriation et peut vendre l'énergie aux États-Unis. Si vous avez l'intention de faire ceci à court terme, ce n'est pas une solution pratique.

L'honorable M. Collins: Non pas si c'est la seule source d'énergie à être transmise. Par contre, si l'énergie de la vallée supérieure du Churchill doit être transmise de cette façon, il y en a une grande quantité qui ne pourrait l'être à court terme.

Le vice-président: S'agit-il d'une proposition qui entraînerait des frais élevés?

L'honorable M. Collins: Pour aménager une ligne de transmission d'énergie?

Le vice-président: Oui.

L'honorable M. Collins: Je le croirais. Je pourrais peut-être demander à M. Norris de nous faire part de ses commentaires sur les coûts.

M. David G. Norris, sous-ministre, ministère des Finances, gouvernement de Terre-Neuve: Nous n'avons pas encore de chiffres définitifs, mais il serait juste de dire qu'il serait très coûteux de construire cette nouvelle ligne de transmission sur une grande distance aux coûts actuels de la construction.

Le vice-président: En ce qui concerne le financement, auriez-vous besoin de la collaboration de certains États américains?

M. Norris: En ce qui concerne le financement de tout projet important comme celui-ci, le contrat de vente de l'énergie serait assez fondamental pour l'ensemble du financement de l'entreprise. Nous avons reçu certaines réactions favorables de certains États en ce qui concerne leur désir d'acheter l'énergie, pourvu qu'elle puisse leur être livrée.

Le vice-président: Cette contribution financière des États-Unis entraînerait certaines conditions. Il ne s'agirait pas d'un financement direct. S'ils finançaient le projet dans une cer-

[Text]

certain extent, then they would require a certain amount of electricity and they would demand a specific contract.

Mr. Abery: This is the existing situation between Hydro Quebec and the New England Power Authority.

Hon. Dr. Collins: We do have the letter of intent from the power authority in the state of New York indicating that if there was access to power, including Lower Churchill power, they would enter into a contract for the purchase of it. So we have a potential market, but it is a letter of intent and it could not be more than that until the ability to transmit the power can be demonstrated.

Senator Godfrey: You really need the co-operation of the Quebec government in order to make that feasible.

Hon. Dr. Collins: The position of Newfoundland has always been that we want to co-operate with Quebec, but the two sides could not get together. They could not see their own best interests coinciding.

Senator Godfrey: I wanted to make sure in my own mind that it is not just a question of the federal government coming in and telling Quebec that "if you only give them part of a corridor they can sell everything and their problems are all solved." It is not that simple. It is not just a question of the expropriation effect by the federal government under the constitutional powers to give you people the right to run accordingly.

Mr. Abery: Our request to the federal government was that they amend the National Energy Board Act to permit the National Energy Board to dedicate a corridor, if they so wished, and also to order that power can be wheeled through the Quebec system if there is excess capacity on the line.

Senator Godfrey: Do you think the federal government has the right to order that?

Mr. Abery: Our legal opinion is if they were to amend the National Energy Board legislation it would empower the National Energy Board so that they could so order.

Senator Thériault: Are you suggesting it should be extended to include oil under the same conditions?

Mr. Abery: The National Energy Board now can set the terms and conditions or whatever for the export of oil and gas. They also do it now with respect to the export of electricity from Quebec, I presume, down to New England. The question is, does Newfoundland have the right to get its power from the board in like manner. Our legal opinion is that if they did amend the National Energy Board Act, the National Energy Board could do either one of two things. It could dedicate a corridor or it could authorize the wheeling of power subject to the payment of wheeling charges, of course.

Senator Thériault: The situation that exists now in Alberta is that pipelines are there through federal power, but they have no power to tell Alberta they can fill that line with gas even if we have it.

[Traduction]

taine mesure, ils exigeraient alors un certain volume d'électricité et il leur faudrait à ce moment-là un contrat précis.

M. Abery: C'est la situation qui existe actuellement entre Hydro-Québec et la New England Power.

L'honorable M. Collins: Nous avons une lettre d'intention de la société hydro-électrique de l'État de New-York selon laquelle s'il y avait accès à l'énergie, y compris celle provenant de la vallée supérieure du Churchill, elle serait prête à signer un contrat d'achat. Donc nous avons un marché potentiel, mais il s'agit d'une lettre d'intention et on ne peut s'attendre à plus que cela tant que la possibilité de transmettre l'énergie ne sera pas prouvée.

Le sénateur Godfrey: Il vous faut réellement la coopération du gouvernement du Québec pour que ce soit possible.

L'honorable M. Collins: Terre-Neuve a toujours eu pour attitude de coopérer avec le Québec, mais les deux parties n'ont pu s'entendre ni faire coïncider leurs propres intérêts.

Le sénateur Godfrey: Je voulais m'assurer qu'il ne s'agissait pas simplement d'une question où le gouvernement fédéral intervient et dit au Québec que s'il leur accorde une partie de la ligne de transmission, ils peuvent vendre tout ce qu'ils veulent, et leurs problèmes sont résolus. Ce n'est pas aussi simple. Ce n'est pas simplement une question d'exportation par le gouvernement fédéral aux termes de ses pouvoirs constitutionnels pour accorder le droit d'accès demandé.

M. Abery: Nous avons demandé au gouvernement fédéral de modifier la Loi sur l'Office national de l'énergie afin de lui permettre d'aménager un corridor, s'il le voulait, et aussi d'ordonner que l'énergie soit transmise par le réseau québécois s'il y a un excédent de capacité.

Le sénateur Godfrey: Croyez-vous que le gouvernement fédéral a le droit de donner un tel ordre?

M. Abery: Notre opinion sur le plan juridique est que si la Loi sur l'Office national de l'énergie est modifiée, l'Office a l'autorisation de donner un tel ordre.

Le sénateur Thériault: Voulez-vous dire que l'on pourrait aussi étendre ce pouvoir au transport du pétrole dans les mêmes conditions?

M. Abery: L'Office national de l'énergie peut maintenant établir les modalités ou autres conditions pour l'exploitation du pétrole et du gaz. L'Office peut aussi le faire maintenant en ce qui concerne l'exportation de l'électricité du Québec, je suppose, jusqu'à la Nouvelle-Angleterre. La question est la suivante: Terre-Neuve a-t-elle le droit d'obtenir son énergie de cette façon. Notre opinion sur le plan juridique est que si la Loi sur l'Office national de l'énergie est modifiée, ce dernier pourrait faire l'une des deux choses suivantes: il pourrait aménager un corridor ou autoriser la transmission de l'énergie sous réserves du paiement des frais de transmission, évidemment.

Le sénateur Thériault: En Alberta, la situation actuelle est que les pipe-lines ont été construits grâce au pouvoir fédéral, mais celui-ci n'a aucun droit de dire à l'Alberta de l'utiliser pour le gaz naturel.

[Text]

Hon. Dr. Collins: It has been suggested that the remedy is to move the pipeline down to the United States and put a power line into the pipeline.

Senator Godfrey: On page 18 of your brief you say:

... the direct economic impact of commercial production upon Newfoundland is unlikely to be significant for several years because of the trade-off against current revenue sources such as equalization and because of requirements for Government to provide needed infrastructure.

Senator Cook, who is from Newfoundland, gave a speech in the Senate on May 27, 1981. He said:

The federal government's proposal, as I understand it, is that the province will receive 100 per cent of a certain portion of the revenues arising from the production of offshore oil. However, each dollar paid in respect of the oil will be matched by deducting \$1 from the equalization payments. Then when the oil revenue so paid to the province amounts to the same total as the equalization payments, the equalization payments will cease completely and will be replaced by the oil revenues.

Barbara Yaffe wrote a column in the *Globe and Mail* after visiting St. John's. I could not lay my hands on the column, but I will quote a letter that I wrote to the *Globe and Mail* in which I quoted her. She talked to somebody in the Prime Minister's office, but I have forgotten who it was. He says:

Barbara Yaffe reports that a spokesman for Newfoundland Premier Brian Peckford stated that for every dollar accruing to the Province of Newfoundland as a result of the oil flow in the deal being offered by the federal Government, "it will be losing about \$1 in equalization money flowing from Ottawa."

My understanding from a previous meeting of this committee dealing with equalization, is that you only took 50 per cent of oil and gas revenues in, and there are certain other things which amount in effect to only \$48.75. Incidentally, Senator Cook tells me he was told by somebody in some office in the Government of Newfoundland they are going to use every dollar for dollar. I would like your comments on that.

Hon. Dr. Collins: I do not know if I can give you the right answer because there are so many variables in this. It is very difficult to say in precise terms what the cash flow will be. It would be correct, senator, to say that it is unlikely it would be dollar for dollar. On the other hand, I do not know if it will be 50 cents for \$1 either because there are other things that enter into it such as income tax and so on which would be on a dollar for dollar basis. The royalties or the cash flow directly from the resource itself might be on a 50 per cent basis, but there would be other revenues to the province which would be offset on the dollar to dollar basis, so it would be somewhere in between the two.

[Traduction]

L'honorable M. Collins: On a proposé comme solution de construire la pipe-line jusqu'aux États-Unis et d'aménager une ligne de transmission le long du pipe-line.

Le sénateur Godfrey: A la page 18 de votre mémoire, vous dites:

... Il est peu probable que, pendant plusieurs années, la production commerciale ait une incidence économique directe très forte sur Terre-Neuve, et ce, en raison, d'une part, de compensations concernant les sources actuelles de revenus, comme la péréquation, et, d'autre part, de la nécessité pour le gouvernement de fournir l'infrastructure voulue.

Le sénateur Cook, qui vient de Terre-Neuve, a prononcé un discours au sénat le 27 mai 1981 a notamment dit:

Selon la proposition fédérale, si je ne m'abuse, la province obtiendra une certaine proportion des recettes découlant de la production des gisements pétroliers sous-marins. Toutefois, chaque dollar versé à l'égard du pétrole sera assorti d'une déduction d'un dollar des paiements de péréquation. Ainsi, quand les recettes pétrolières versées à la province correspondront aux paiements de péréquation, ces paiements cesseront entièrement d'être versés et les recettes pétrolières y seront substituées.

Barbara Yaffe a écrit un article dans le *Globe and Mail* après avoir visité Saint-Jean. Je n'ai pas pu mettre la main sur cet article, mais je vais vous citer des extraits d'une lettre que j'ai écrite à ce même journal et dans laquelle je reprends ses propos. Elle parlait à un fonctionnaire du cabinet du premier ministre, dont j'ai oublié le nom:

Barbara Yaffe rapporte que le porte-parole de Terre-Neuve, le premier Brian Peckford, a déclaré que pour chaque dollar revenant à la province de Terre-Neuve, à la suite des apports pétroliers inclus dans un pacte offert par le gouvernement fédéral: «cela revient à perdre environ \$1 de paiement de péréquation émanant d'Ottawa».

D'après une séance précédente de ce Comité portant sur la péréquation, je crois comprendre que vous n'avez tenu compte que de 50 p. 100 des recettes gazières et pétrolières et il y a d'autres éléments qui n'aboutissent qu'à \$48.75. A propos, le sénateur Cook me dit qu'un fonctionnaire terre-neuvien lui a dit qu'ils allaient utiliser chaque dollar pour dollar. J'aimerais avoir vos commentaires là-dessus.

L'honorable M. Collins: Je ne sais pas si je vais pouvoir vous donner la bonne réponse, car il y a beaucoup de variables. Il est très difficile de dire en termes précis quelle sera la marge d'autofinancement. Toutefois je peux vous dire qu'il est peu probable que cela se fasse dollar pour dollar. Par contre, je ne sais pas non plus s'il s'agira de 50 cents ou de \$1, car il y a d'autres éléments qui entrent en jeu, comme l'impôt sur le revenu, éléments qui seront calculés dollar pour dollar. Les redevances ou la marge d'autofinancement émanant directement de la ressource elle-même pourraient entrer dans une formule de 50 p. 100, mais il y aura d'autres recettes qui reviendront à la province et qui seront compensées dollar pour dollar, donc il y aura un système de compensation.

[Text]

The main point is that there is not likely to be any direct flows for something coming over five years to the provincial economy. The provincial economy is going to be under a lot of expense in putting in place the necessary infrastructure, the necessary training establishments and similar types of effort of that order. When the revenues flow, we have not only make up for equalization losses but also for the fact that our tax burden would have to come down. We have such an excessive tax burden in relation to other provinces, that it would seem unreasonable for us, with economic development of that order going ahead, to maintain that level of tax burden. It would be unreasonable to expect the people not to require some decrease in their taxes. There are other costs similar to that.

Senator Godfrey: In effect, you are not maintaining that under the equalization formula and under the agreement it is going to be dollar for dollar because right now it is 50 cents.

Mr. Abery: These are five-year acts of the Federal Government. The present one expires in April and the next one expires in 1987. We do not know what the formula will be this April, and we certainly do not know what it will be like in 1987. Regardless of what the loss may be under the existing fiscal arrangements act, it might be different in 1982 and different again in 1987, so I do not think we can answer the question.

Senator Godfrey: The Honourable Allan MacEachen made a submission to the same parliamentary Task Force on the Federal-Provincial Fiscal Arrangements, but I am not going to ask that the whole 89 pages be attached as an appendix to the proceedings of this meeting. He discussed this very question and he said at page 15:

I must tell you quite frankly that it would be most difficult for me, as Minister of Finance, to consider a percentage higher than the 50 per cent that now applies to oil and gas revenues, given the enormous drain that this would represent on the federal treasury.

It will take more than 50 per cent because they have to equalize all the other provinces, so it would cost far more than they would ever get out of Newfoundland. That is why it does not make much sense. He goes on to say:

But in any case, most of the arguments which have been put forward on this issue go in the other direction. They suggest that the weight given to natural resource revenues should be lowered, essentially because the growth of resource revenues available to oil and gas producing provinces does not, in and of itself, bring about a corresponding increase in the fiscal need of other provinces. According to these arguments, failure to make downward adjustments in the proportion of such revenues taken into account would lead to "over-equalization".

I am only bringing that to your attention because, according to Mr. MacEachen, the present position of the government, which has been publicized in this document, is that they

[Traduction]

Ce qu'il est important de signaler, c'est qu'il n'y aura probablement pas de mouvements directs concernant les recettes revenant sur 5 ans à l'économie provinciale. Celle-ci va devoir faire face à de nombreuses dépenses pour mettre en place l'infrastructure nécessaire, les centres de formation nécessaires etc. Lorsque les recettes échoient, nous devons non seulement compenser les pertes de péréquation, mais encore le fait que notre charge fiscale devra diminuer. Elle est tellement importante par rapport à celle des autres provinces, qu'il semblerait déraisonnable pour nous, avec un développement économique de cet ordre, vouloir maintenir ce niveau de charge fiscale. Il serait également déraisonnable de s'attendre à ce que les gens ne réclament pas de diminution d'impôt. Il y a d'autres coûts semblables à celui-ci.

Le sénateur Godfrey: En fait, vous maintenez pas cette situation dans le cadre de la formule de péréquation et en vertu de l'accord conclu, il va s'agir d'une formule «un dollar pour un dollar,» à la place des 50 cents actuels.

M. Abery: Il s'agit de lois quinquennales du gouvernement fédéral: la loi actuelle expire en avril et la prochaine, en 1987. Nous ne savons pas quelle sera la formule du mois d'avril, pas plus que ce qu'elle sera en 1987. Quelles que soient les pertes encourues dans le cadre de la loi actuelle sur les arrangements fiscaux, la situation sera probablement différente en 1982 et en 1987, donc, à mon avis, nous ne pouvons pas répondre à la question.

Le sénateur Godfrey: L'honorable Allan MacEachen a présenté un mémoire à ce même groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces, mais je ne vais pas demander que les 89 pages soient annexées au procès-verbal de cette séance. Il a examiné cette question et affirmé à la page 15:

Je dois vous dire très franchement qu'il serait très difficile pour moi, en qualité de ministre des Finances, d'envisager une proportion supérieure au 50 p. 100 qui s'applique actuellement aux recettes pétrolières et gazières, étant donné la ponction énorme que cela représenterait pour le Trésor fédéral.

Or, il faudra que cela soit plus que 50 p. 100, parce que le gouvernement doit égaliser les revenus des autres provinces, donc cela coûtera beaucoup plus cher que les recettes qu'ils obtiendront de Terre-Neuve. C'est pourquoi, cela n'est pas très logique. M. MacEachen poursuit:

Cependant, de toute façon, la plupart des arguments à ce sujet vont dans l'autre sens. Ils indiquent que l'importance relative des recettes provenant des ressources naturelles devrait être moins grande, essentiellement parce que l'augmentation des recettes tirées des ressources naturelles par les provinces productrices n'occasionne pas, en soi, une hausse correspondante des besoins fiscaux des autres provinces. Selon cette argumentation, le fait de ne pas réduire la proportion de ces recettes qui sont dans la formule conduirait à une «sur-péréquation».

Je ne fais qu'attirer votre attention là-dessus car, selon M. MacEachen, le gouvernement n'a certainement pas l'intention d'augmenter ce pourcentage.

[Text]

certainly do not have any intention of increasing it above 50 per cent.

Mr. Abery: That is the percentage of revenue which would count in calculating equalization. It is not what would happen if you have revenues to offset equalization. Those are two different sides of the formula. The fact that they only equalize 50 per cent of the resource revenues does not mean that you would only lose 50 per cent if you actually had resource revenues.

The Deputy Chairman: There have been several meetings between the province and Mr. MacEachen or his office. Was that point brought up by your province at those meetings?

Hon. Dr. Collins: At the official level?

The Deputy Chairman: Yes.

Mr. Norris: I don't think that the exact impact of oil and gas in relation to revenues coming onstream right now has been raised and discussed specifically, because we are looking at fiscal arrangements from 1982 to 1987. If we started the actual development of the Hibernia project tomorrow, there would not be any particular revenues in that particular time frame. There would not be any revenues until after 1987. To answer your question more definitively, the actual discussions that have taken place between the federal government and the provinces at this point on the renegotiation of the fiscal arrangements Act have been very general in nature. We have not really got down to brass tacks yet as to where we are going in 1982-83. We are hoping to do that very soon, but it has not happened yet.

Senator Godfrey: Dr. Collins, on page 20 of your brief you say:

Newfoundland looks to offshore petroleum development to accomplish a number of objectives. These include creation of employment . . .

My recollection is that the Economic Council rather played that down, so far as the actual numbers are concerned. I have forgotten the exact amount, but they did not seem to think that there was going to be a great deal of employment—although obviously we have only to look at Alberta to know that it has great effect. What is your comment on that?

Hon. Dr. Collins: We look upon the offshore oil and gas resources—obviously they are non-renewable—really as a catalyst for other developments in the province. We are looking to these to give the necessary stimulus to our fishery, our forestry and to other mineral exploitation resources, and so on, in the province. That is where we expect the employment benefits to come from—from the secondary industries or industries that are financed by income available from the hydrocarbon exploitation.

Senator Godfrey: Those are all the questions I have on oil and gas.

Senator Roblin: Mr. Chairman, I should like to go back to the question of equalization. I thank Dr. Collins for having given us a copy of the submission to the House of Commons task force on fiscal arrangements. My question has to do with

[Traduction]

M. Abery: Il s'agit du pourcentage de recettes qui entre en ligne de compte dans le calcul de la péréquation. Ce n'est pas ce qui se produirait, si vous avez des recettes pour compenser la péréquation. Il s'agit de deux aspects différents de la formule. Le fait que le gouvernement ne tienne compte que de 50 p. 100 des recettes provenant des ressources, ne veut pas dire pour autant que vous ne perdriez que 50 p. 100, si vous aviez en fait les recettes.

Le vice-président: Il y a plusieurs rencontres entre la province et M. MacEachen ou son cabinet. Ce point a-t-il été soulevé par votre province?

L'honorable M. Collins: Officiellement?

Le vice-président: Oui.

M. Norris: Je ne pense pas que les répercussions exactes de l'exploitation pétrolière et gazière, par rapport aux recettes qui en découlent actuellement, aient été spécifiquement soulevées et débattues, car nous étudions les accords fiscaux à venir, soit de 1982 à 1987. Si nous devions mettre en œuvre le projet Hibernia demain, nous n'aurions pas de recettes particulières dans ce laps de temps et nous commencerions seulement à en avoir après 1987. Et pour conclure: les discussions qui ont eu lieu entre le gouvernement fédéral et les provinces concernant la renégociation de la Loi sur les accords fiscaux, ont été très générales. Nous n'avons pas encore précisé la direction que nous prendrons en 1982-1983 et nous espérons le faire bientôt.

Le sénateur Godfrey: Monsieur Collins, à la page 20 de votre mémoire, vous dites:

Terre-Neuve compte sur l'exploitation pétrolière en haute mer pour atteindre un certain nombre d'objectifs, dont la création d'emplois . . .

Si je me rappelle bien, le Conseil économique a pas mal «rabaissé» le projet, pour ce qui est des chiffres réels. J'ai oublié le chiffre exact, mais il ne semblait pas penser que cela allait créer beaucoup d'emplois, alors que, de toute évidence, il suffit de regarder l'Alberta pour constater le contraire. Quels sont vos commentaires là-dessus?

L'honorable M. Collins: Nous considérons nos ressources pétrolières et gazières en haute mer qui, de toute évidence ne sont pas renouvelables, comme catalyseur pour d'autres développements dans la province. En effet, nous comptons sur elles pour donner le stimulus nécessaire à nos pêches, à l'exploitation forestière et minière. C'est dans ce domaine que nous prévoyons des avantages en ce qui concerne les emplois qui découleront des industries secondaires ou des industries financées par les recettes de l'exploitation des hydrocarbures.

Le sénateur Godfrey: C'est tout ce que j'ai comme question sur la pétrole et le gaz.

Le sénateur Roblin: Monsieur le président, je voudrais revenir à la question de la péréquation. Je remercie M. Collins de nous avoir donné une copie du mémoire qu'ils ont présenté au groupe de travail de la Chambre des Communes sur les

[Text]

the basis of equalization. So far we have been basing our equalization on the relative tax yield of some—is it 29 different tax sources?

Hon. Dr. Collins: Yes.

Senator Roblin: Problems have arisen, the principal one to date being the question of what to do about natural resource income—the fact that we have only taken into account 50 per cent of the income, and I think none of the sale of rights, if my memory is correct. Even when we do that we have a lot of trouble. We have to make a special deal so that Ontario does not get equalization, et cetera.

I wonder whether any consideration has been given to another basis for equalization. The one that has been mooted recently has to do with the personal income per capita. Where a province's personal income per capita is below the national average, those provinces should be eligible for equalization. Or perhaps you might take the gross domestic product per person. Those are two measuring rods—or a combination of the two. The advantage of that system, I guess, is that it short-circuits entirely the debate about natural resource income, and yet, at the same time, recognizes that where per capita income is low, regardless of what happens with natural resources, you have a problem.

I wonder whether you have ever given any consideration to a basis for equalization other than the one we have now, or whether by chance you have discussed this particular one, and whether you think it has any merit.

Hon. Dr. Collins: Perhaps my first comment would be that the present formula for equalization has served the country quite well. Granted there have been recent strains put on that mechanism by the escalating cost of oil, and so on, but rather than quickly throw it overboard, certainly one would want to see if there were any adjustments that could be made to the present formula which, as I say, has served the country well. Our position is that we are willing to consider any other alternative to that. There is a provincial finance ministers' meeting in early prospect now, and it is my expectation that various alternatives and suggestions will be examined at that conference. So we have an open mind on the alternatives you suggest, senator, but we are not willing to come down on one side or the other.

Senator Roblin: It is a bit of a curve that I am throwing at you, because this idea has not been examined in any depth, that I know of. You would have to make sure that you had a formula that would meet the needs of the so-called have-not provinces just as well as or better than the present one before you would be willing to abandon it. I think we are all searching for some way of getting around the natural resource conundrum, which has become quite a problem with our present formula.

The Deputy Chairman: Does any other honourable senator wish to discuss the equalization formula?

Senator Roblin: Mr. Chairman, I might say that if later on the Government of Newfoundland has any views on this topic,

[Traduction]

accords fiscaux. Ma question a trait au fondement de la péréquation: Jusqu'à maintenant, nous avons fondé notre péréquation sur les revenus fiscaux relatifs d'environ 29 sources fiscales différentes, n'est-ce pas?

L'honorable M. Collins: Oui.

Le sénateur Roblin: Des problèmes se sont posés, dont le principal consiste à savoir quoi faire des recettes provenant des ressources naturelles, c'est-à-dire le fait que nous n'avons tenu compte que de 50 p. 100 des recettes et d'aucune vente de droits, si ma mémoire est bonne. Même ce faisant, nous avons beaucoup de problèmes. Nous devons conclure une entente spéciale de sorte que l'Ontario ne touche aucun paiement de péréquation etc.

Je me demande si l'on a déjà songé à une autre base de péréquation. Celle qui a été adoptée récemment a trait au revenu personnel par habitant. Or, lorsque le revenu personnel par habitant d'une province est inférieur à la moyenne nationale, elle devrait avoir droit à la péréquation. Ou alors on pourrait prendre le P.N.B. par personne. Il s'agit de deux éléments repères ou d'un ensemble des deux. Ce système a pour avantage de court-circuiter entièrement le débat sur les recettes des ressources naturelles, tout en reconnaissant que, lorsque le revenu par habitant est bas, quelque soit le sort des ressources naturelles, il y a un problème.

Je me demande si vous avez déjà songé à une autre base de péréquation et si, par chance, vous avez discuté de celle-ci et si vous pensez qu'elle est valable.

L'honorable M. Collins: Premièrement, j'estime que la formule actuelle de péréquation a très bien rempli ses objectifs. Je conviens que dernièrement ce système a subi des pressions à cause de la hausse du coût du pétrole mais, plutôt que de la jeter par-dessus bord d'une manière intempestive, il faudrait voir si l'on ne peut pas y apporter des changements. Toutefois, nous sommes prêts à considérer toute solution, et il va y avoir bientôt une réunion des Ministres provinciaux des finances et je m'attends à ce que l'on y examine les divers solutions de rechange et propositions. Donc, nous accueillons toute autre solution que vous voulez bien proposer, sénateur, mais nous n'adopterons certainement pas une moins bonne formule.

Le sénateur Roblin: Ce n'est pas une balle directe que je vous envoie car l'idée n'a pas encore été approfondie, que je sache. Il faudra vous assurer que vous avez une formule qui réponde aux besoins des provinces pauvres aussi bien, si ce n'est mieux, que la formule actuelle, avant d'abandonner celle-ci. Nous cherchons tous à contourner le casse-tête des ressources naturelles, qui pose un gros problème au sein de la formule actuelle.

Le vice-président: Un autre sénateur veut-il discuter de la formule de péréquation?

Le sénateur Roblin: Monsieur le président, si, plus tard, le gouvernement de Terre-Neuve désire donner son opinion sur la

[Text]

I would appreciate hearing about them, because I think this will become a very pressing issue before too long.

Hon. Dr. Collins: Yes.

Senator Doody: Mr. Chairman, arising out of the comments made by Senator Godfrey and the witnesses relative to the dollar for dollar or dollar for fifty cents, or whatever, loss versus gain on equalization and oil revenue, surely the whole point of the operation, from the point of view of the have not provinces, must be that they would rather earn their own way than receive equalization from the rest of the country. That may be difficult to measure. It may be more emotional than anything else; but I believe it is a matter of great concern in the provinces. It is not a matter of losing or gaining a dollar; it is a matter of gaining a measure of self respect in providing a return for them, to pay their own way. That is merely an observation.

Hon. Dr. Collins: I would like to echo Senator Doody's remarks in that regard. I feel a little remiss that we did not make that point. The provincial government is anxious that we get out of the have-not position so that we can be, tangibly, contributors to Canada in economic terms. I think that if we were given a choice, as the senator says, of getting a dollar by way of equalization or getting a dollar from our own resources, we would take the dollar from our own resources 10 times out of 10.

Senator Godfrey: Premier Peckford has made that point on many occasions. All I was trying to establish was that at a certain point you will no longer get equalization if what you hope happens; but it won't happen as quickly as you think it will, because you are only going to be taking 50 per cent on the present 50 per cent formula. I don't think that the minute you reach a certain amount, when you are no longer a have-not province, it will mean that you are getting far more from your gas revenue on this 50 per cent eligibility.

Hon. Dr. Collins: Also the point should be made that I believe there are six provinces that currently receive equalization. It is not just the maritimes.

Senator Godfrey: Mr. Chairman, I should now like to turn to the question of DREE. Dr. Collins, you make the point that the federal government should re-establish its commitment to the elimination of regional disparities. We have heard from Mr. De Bané. He sounded very sincere in that respect, although you do point out that the percentages have decreased. Then you talk specifically about the need for the Trans-Canada Highway, which sounds reasonable. You also mention railways, the Labrador system—everything. Then we look at Mr. MacEachen's submission, on April 23 to which I have referred before. He said, at page 12:

First, the most urgent priority of the federal government is to strengthen its fiscal position. Transfers to the provinces cannot be insulated from policies of restraint; otherwise, the full burden of such restraint would fall within exclusive federal program areas. This would place the federal government in an even weaker position vis-à-vis the provinces.

[Traduction]

question, j'aimerais bien l'entendre, car, d'après moi, cela va devenir une question urgente sous peu.

L'honorable M. Collins: Oui.

Le sénateur Doody: Monsieur le président, à la suite des commentaires qu'ont fait le sénateur Godfrey et les témoins au sujet de la formule un dollar pour un dollar, ou un dollar pour 50 cents, c'est-à-dire des pertes par rapport aux gains concernant la péréquation et les recettes pétrolières, je voudrais dire que les provinces pauvres préfèrent certainement gagner leurs propres revenus plutôt que de toucher des paiements de péréquation. C'est peut-être difficile à évaluer et c'est sans doute davantage une réaction émotionnelle mais, cela préoccupe fortement les provinces. Ce n'est pas la question de perdre ou de gagner un dollar, mais plutôt une question d'amour-propre que de payer à leur manière, Ce n'est là qu'une remarque.

L'honorable M. Collins: Je voudrais appuyer les remarques du sénateur Doody à ce sujet. Je trouve un peu négligent de nous voir sortir de notre indigence de sorte que nous puissions contribuer concrètement à l'économie du Canada. Je crois que comme le dit le Sénateur, si on nous donnait le choix entre recevoir un dollar à l'aide de la péréquation ou un dollar venant de nos propres ressources, nous choisirions à tout coup cette deuxième solution.

Le sénateur Godfrey: Le premier ministre Peckford l'a signalé à de nombreuses reprises. Et à un moment donné, vous ne toucherez plus de paiement de péréquation, si vous désirez se réaliser. Mais cela ne se produira pas aussi vite que vous pensez, car vous n'allez prendre que 50 p. 100 de la formule actuelle des 50 p. 100. Je ne pense pas que, dès que vous aurez atteint un certain montant, lorsque vous serez une province riche, cela voudra dire pour autant que vous allez obtenir beaucoup plus de vos recettes gazières, grâce à ce droit 50 p. 100.

L'honorable M. Collins: Je dois ajouter qu'il y a six provinces qui reçoivent actuellement des paiements de péréquation. Et non simplement les Maritimes.

Le sénateur Godfrey: Monsieur le président, j'aimerais maintenant passer à la question du M.E.E.R. Monsieur Collins, vous dites que le gouvernement fédéral devrait de nouveau s'engager à éliminer les disparités régionales. Nous avons entendu M. De Bané qui nous a semblé sincère, bien que vous nous dites que les pourcentages ont augmenté. Ensuite, vous parlez de la nécessité de la Transcanadienne, ce qui semble raisonnable. Vous parlez également des chemins de fer, du réseau du Labrador, etc... Puis nous nous sommes penchés sur le mémoire qu'a présenté M. MacEachen le 23 avril 1981 et dont j'ai déjà parlé. A la page 12, il dit:

a) En premier lieu, la tâche la plus urgente du gouvernement fédéral est de rétablir sa situation financière. Si l'austérité épargnait les transferts aux provinces, les secteurs d'activité purement fédéraux devraient en supporter tout le fardeau. Cela placerait le gouvernement fédéral dans une position encore plus faible face aux provinces.

[Text]

Second, the reduction in the federal deficit should be implemented gradually. Insofar as expenditures are concerned, there are major categories of outlay over which the federal government has very little discretion, in particular, public debt charges and major transfer programs to individuals. There are other areas where the government's priorities have increased, most notably economic development. The need to accommodate these priorities requires that savings be made in other areas, including social affairs and transfers to provinces.

That is really the problem, is it not? I would like to have your comments on this whole question.

Hon. Dr. Collins: The federal position is that whereas the provincial economies have shown a lessening deficit, or, in some cases, no deficit, the federal government has been showing increasing deficits. Of course, that is looking on the provinces as an aggregate. That has not been so in our case. We have stabilized our deficit position, I think. We have a surplus in our current account, and our deficit comes from our borrowings throughout capital account. We have stabilized that, but we certainly have not been appreciably diminishing it.

I think that there Mr. MacEachen is obviously referring to the effect of the western economies when he says that he feels there is a disparity between the federal position and the provincial position. That is the point we would like to make on that.

The point that we made at the last meeting of finance ministers, at which Mr. MacEachen was present, was that if the energy subsidization program were better rationalized, that would have an appreciably beneficial effect on the federal government's deficit position. Unlike most other western nations, indeed perhaps most of the nations of the world, if we did not have such a rich oil subsidy program, this would be very beneficial.

We feel also—and this may be a touchy point in Ottawa—that the federal bureaucracy is a very sizable load to carry, especially when one considers that certain federal programs now are beginning to duplicate provincial programs; for instance, the energy conservation program in our province. We indicated, and there were some preliminary moves made in this regard, that that federal initiative could be discharged through programs that we have in our mines and energy portfolio; but more recently we have been told that this would not be so, and that this would be carried out by the federal government itself. There is therefore a certain amount of duplication of services and programs. If these were rationalized, and the federal input diminished, relying more on provincial delivery systems, which are close to the people, this would again probably diminish the size of the federal bureaucracy and achieve savings to the federal government. We do not think that these would be small amounts; we feel that they would have an appreciable effect on the deficit, particularly with a more rational oil subsidy. Although we do not have the figures to show it, we feel that there would be appreciable savings if the delivery systems of

[Traduction]

b) En second lieu, la diminution du déficit fédéral doit être poursuivie graduellement. Du côté des dépenses, il existe plusieurs grands postes sur lesquels le gouvernement fédéral n'a pas beaucoup de prise, en particulier le service de la dette publique et les grands programmes de transferts aux particuliers. D'autres domaines sont devenus plus importants pour le gouvernement, notamment le développement économique. La nécessité de répondre à ces priorités oblige à réaliser des économies dans d'autres domaines, y compris les affaires sociales et les transferts aux provinces.

C'est là que le bat blesse, n'est-ce pas? J'aimerais avoir vos commentaires sur cette déclaration.

L'honorable M. Collins: Les économies des provinces affichent une diminution de déficit, voire aucun déficit dans certains cas, par contre, le gouvernement fédéral, quant à lui, enregistre une augmentation de déficit. Bien entendu, il s'agit des provinces prises dans leur ensemble. Cela n'a pas été notre cas. Nous avons en effet stabilisé notre position déficitaire. Nous comptons courant excédentaire et notre déficit provient des emprunts que nous avons effectués par l'entremise du compte de capital. Nous avons stabilisé cela, mais nous ne l'avons certainement pas réduit de manière notable.

Évidemment, j'imagine que M. MacEachen voulait, parler des économies de l'Ouest lorsqu'il disait constater un écart entre la position du fédéral et des provinces. C'est ce que nous voulions souligner à ce sujet.

Nous avons indiqué lors de la dernière réunion des ministres des Finances, à laquelle assistait M. MacEachen, que la position déficitaire du gouvernement fédéral s'en trouverait considérablement améliorée si le programme de subventionnement de l'énergie était plus rationnel. Contrairement à la plupart des autres pays occidentaux, et peut-être même de tous les pays du monde, il serait très bon que notre programme de subventionnement du pétrole ne soit pas aussi généreux.

Nous jugeons aussi—et c'est peut-être là que le bât blesse pour Ottawa—que l'administration fédérale est très lourde à manœuvrer, surtout si l'on considère que certains programmes fédéraux commencent maintenant à faire double emploi avec les programmes provinciaux, par exemple le programme de conservation de l'énergie de notre province. Nous avons indiqué que le fédéral pourrait se dégager de cette responsabilité grâce aux programmes établis par notre propre ministère des Mines et de l'Énergie; certaines mesures préliminaires ont d'ailleurs déjà été prises en ce sens. On nous a cependant répondu récemment que cela ne pouvait se faire, et que cette tâche serait assumée par le gouvernement fédéral lui-même. Il existe donc un certain chevauchement de services et de programmes. Si ceux-ci étaient rationalisés, et si la participation fédérale était réduite afin de laisser une plus large part aux services provinciaux, plus proches de la population, le gouvernement fédéral pourrait réduire encore davantage l'envergure de son appareil administratif et réaliser des économies. Loin d'être minimes, celles-ci auraient, selon nous des répercussions importantes sur le déficit, particulièrement si le subventionne-

[Text]

the federal programs were rationalized in conjunction with the provincial delivery systems.

Senator Godfrey: I would like now to turn to a document that we received several months ago. We had heard about this document a couple of years ago, but the federal department refused to let us see a copy of it. That was before the Freedom of Information Act and access to information. I heard about it and asked for it.

I would like to get your general reaction to certain aspects of this argument. It is a document prepared for DREE by some internal people who are no longer with the department. The document talks about regional economy in Canada, some trends and prospects, and there is a statement to the effect that this is a working paper, for discussion purposes only, and it is dated December, 1978. It is therefore not representative of any policy of any description. I would, however, like to get your reaction to certain paragraphs that appear in this. The first one I want to refer you to is on page 10, which says:

In Exhibit 4 and in the subsequent charts comparing regional income or output with the national average, it must be remembered that, even in the poorest regions, the absolute levels have been growing rapidly. For example, between 1961 and 1976, disposal income per capita in the Atlantic region (after adjustment for changes in the Consumer Price Index) increased by one hundred per cent. This point cannot be too strongly emphasized since it is concealed in charts which present data relative to the national average. It must constantly be borne in mind that Canada is among the world's wealthiest nations and that in making comparisons with Ontario, Alberta and British Columbia one is judging relative to some of the greatest concentrations of wealth ever assembled. Compared with many of the most developed areas of Europe and with significant areas in the United States even the Atlantic region of Canada ranks well on standards indicators of income.

I just wondered what your reaction was to that.

Hon. Dr. Collins: I suppose, to some extent, that gets back to the point that Senator Doody made, that a certain amount of disposable income—in fact, a big proportion of disposable income—in the province of Newfoundland, does come from transfer payments in terms of unemployment insurance and social assistance. Although this is welcome, it is, in some respects, an undesirable aspect of our income structure; but I think it is also fair to bear in mind that our earned income levels are approximately half the national average. We do live in the same country, and even though we may compare favourably with some other areas of the world, I think it is legitimate to compare one part of our country with another part of the country in that respect.

[Traduction]

ment du pétrole se faisait de façon plus rationnelle. Bien que nous ne disposions d'aucun chiffre pour le prouver, nous estimons que la refonte des organismes d'exécution fédéraux et provinciaux permettrait de réaliser des économies appréciables.

Le sénateur Godfrey: J'aimerais maintenant passer à un document que nous avons reçu il y a plusieurs mois. Nous en avions entendu parler voilà quelques années, mais le ministère fédéral refusait de nous en transmettre un exemplaire. Il n'était pas encore question à ce moment-là de la Loi sur l'accès à l'information. Lorsque j'en ai entendu parler, j'ai demandé un exemplaire du document en question.

J'aimerais connaître votre opinion générale sur certains de ses aspects. Il s'agit d'un document rédigé pour le MEER, par certains employés qui ne travaillent plus au Ministère, sur certaines tendances et perspectives de l'économie régionale au Canada. Il est daté de décembre 1978 et comporte une mention indiquant que ce n'est qu'un document de travail, destiné à la discussion seulement. Il n'est donc représentatif d'aucune politique. J'aimerais cependant savoir ce que vous pensez de certains paragraphes qui y figurent; le premier se trouve à la page 10:

En étudiant le document 4 et les tableaux subséquents, où le revenu et la production de chaque région sont comparés à la moyenne nationale, il ne faut pas oublier que même dans les régions les plus pauvres, les niveaux absolus ont augmenté rapidement. Par exemple, entre 1961 et 1976, le revenu disponible par habitant dans les Maritimes (après ajustement en fonction des variations de l'indice des prix à la consommation) a augmenté de 100 p. 100. On ne peut trop insister sur ce point, car ce n'est pas évident dans les tableaux présentant des comparaisons avec la moyenne nationale. Il faut constamment tenir compte du fait que le Canada est l'un des pays les plus riches du monde et que les comparaisons avec l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique sont fondées sur quelques-unes des plus importantes concentrations de richesses du monde. Cependant, par comparaison avec la plupart des pays industrialisés d'Europe, et avec une grande partie des États-Unis, même les provinces Maritimes canadiennes occupent un rang enviable d'après les indicateurs de revenu courants.

Je me demande tout simplement ce que vous en pensez.

L'honorable M. Collins: Je suppose que, dans une certaine mesure, cela revient à ce que disait le sénateur Doody, à savoir qu'une large part du revenu disponible dans la province de Terre-Neuve provient bel et bien des transferts effectués au titre de l'assurance-chômage et de l'assistance sociale. Bien que ces transferts soient d'un grand secours, ils constituent à certains égards un aspect indésirable de notre structure de revenu. Par ailleurs, il n'est que juste de souligner que le niveau du revenu gagné dans notre province représente environ la moitié de la moyenne nationale. Nous vivons tous dans le même pays et, même si nous pouvons nous comparer favorablement à certaines autres régions du monde, je pense qu'il est légitime de faire aussi des comparaisons entre les diverses parties du pays.

[Text]

Senator Hicks: May I add to that that it is very wrong to lump together the figures for the Atlantic provinces—

Senator Godfrey: I realize that.

Senator Hicks: ... because Nova Scotia is very much closer to the national average than is Newfoundland, and by lumping them all together, you conceal that fact. You make Nova Scotia appear, as part of the Atlantic provinces, to be in a worse position than it is, and you make Newfoundland, and Prince Edward Island appear to be better off than they are.

Senator Godfrey: I will read another excerpt that refers specifically to Newfoundland. This is on page 12. It says:

The best overall measure of the utilization of a potential labour force is the employment rate. This is defined as the percentage of the working age population (those 15 years of age and over) that is actually employed. In 1976, this indicator ranged from a low of 42.7 per cent in Newfoundland to 63.9 per cent in Alberta. In the same year, average earned income per worker in Alberta was less than 13 per cent higher than in Newfoundland (\$12,544 vs \$11,114). It would appear from these statistics that the problem of regional disparity is largely one of labour force utilization. If the unemployment and participation rates in the poorer regions were at the national average then incomes per capita would not be far below.

In other words it is really because you have such a high unemployment rate that the average is brought down. The income of the people who are actually working is not that much different from incomes in Alberta, for example. It is just because of your unemployment rate.

Senator Doody: It reminds me of the nameless politician who said that this rumour about unemployment is spread about by a bunch of people who are out of work.

Senator Godfrey: The other point that I would like also to get your reaction to—and this is at page 22—is this:

Perhaps the most striking indicator of progress is the shortening of the time it has taken the poor regions to reach the average income levels (again measured in constant dollars) previously attained by the wealthier regions. The time lag between Quebec and Ontario shortened from about fifteen years in the early 1960's to about five years in the mid 1970's. The Atlantic region has also substantially closed the time gap with respect to the national average of personal income. By far the most significant trend of the past two decades has been the rapid growth of incomes. This has placed even the poorer regions of Canada in a favourable position vis-à-vis large parts of the developed world.

In other words, he is making the same point that has been made earlier here.

[Traduction]

Le sénateur Hicks: Permettez-moi d'ajouter qu'il est tout à fait incorrect d'additionner en bloc les chiffres relatifs aux provinces Maritimes...

Le sénateur Godfrey: Je m'en rends bien compte.

Le sénateur Hicks: ... parce que la Nouvelle-Écosse se situe beaucoup plus près de la moyenne nationale que Terre-Neuve, ce qui n'est pas évident lorsqu'on donne en bloc les données relatives à ces deux provinces. Vous faites apparaître la Nouvelle-Écosse, qui fait partie des Maritimes, dans une position plus mauvaise qu'elle ne l'est réellement, et Terre-Neuve et l'Île-du-Prince-Édouard semblent pour leur part en meilleure posture.

Le sénateur Godfrey: Je vais vous lire un autre extrait, page 12, qui porte précisément sur Terre-Neuve:

La meilleure mesure globale de l'utilisation de la population active potentielle est le taux d'emploi, que l'on définit comme étant le pourcentage de la population en âge de travailler (15 ans et plus) qui a effectivement un emploi. En 1976, cet indicateur allait de 42,7 p. 100, à Terre-Neuve, à 63,9 p. 100, en Alberta. La même année, le revenu gagné moyen du travailleur albertain dépassait de moins de 13 p. 100 celui du travailleur de Terre-Neuve (\$12,544 contre \$11,114). Il semblerait donc, selon ces statistiques, que le problème des disparités régionales soit en grande partie lié à l'utilisation de la population active. Si les taux de chômage et de participation des régions pauvres se situaient au niveau de la moyenne nationale, le revenu par habitant suivrait de près.

En d'autres termes, c'est votre taux de chômage très élevé qui abaisse la moyenne nationale. Le revenu de ceux qui travaillent effectivement n'est pas très différent, par exemple, de celui des Albertains. Tout le problème découle de votre taux de chômage.

Le sénateur Doody: Ce raisonnement me fait penser à ce politicien anonyme qui affirmait que les rumeurs sur le chômage étaient répandues par toute une bande de sans-emploi.

Le sénateur Godfrey: J'aimerais également savoir ce que vous pensez de l'extrait suivant, qui se trouve à la page 22:

L'indicateur de progrès le plus frappant est peut-être qu'il a fallu moins de temps aux régions pauvres pour atteindre les niveaux de revenu moyens (mesurés là aussi en dollars constants) dont ne bénéficiaient précédemment que les régions plus riches. Le décalage entre le Québec et l'Ontario est passé d'une quinzaine d'années, au début des années 60, à cinq ans environ au milieu des années 70; les Maritimes ont elles aussi fait un rattrapage important en ce qui a trait à la moyenne nationale du revenu personnel. La tendance la plus marquante des deux dernières décennies est de loin la croissance rapide des revenus, qui a placé même les régions les plus pauvres du Canada dans une position favorable par rapport à une bonne partie du monde industrialisé.

Autrement dit, l'auteur répète la position qu'il a énoncée plus tôt.

[Text]

I would like to ask one other question. You are saying that you like to keep people in the outports and that matters of urbanization and the like are matters of policy which you people are opposed to. However, we have heard from quite a few witnesses that the attitude of most countries as to how to solve regional disparities is to have more urbanization. One man talked about the European Economic Community, where some expert had said that, though it may not be a solution, one point which should be emphasized is urbanization.

I will once again read from the document entitled "The Regional Economy in Canada: Trends and Prospects." and this appears at page 70.

Urbanization has been one of the major socio-economic phenomena of the last two centuries and has been closely associated with the process of modern economic development. In comparing the state of economic development of different countries, one of the most persistent relationships is the close correlation between the extent of urbanization and per capita output. Exhibit 49 shows that this relationship also holds when comparing regions of Canada. This suggests that, whatever the causes of urbanization and whatever the mechanisms that relate urbanization to economic growth, one 'explanation' of the low incomes and slow growth of the Atlantic region is its relative lack of urbanization.

I believe he makes the same point again at page 72:

Scope for urban growth exists in Atlantic Canada and there is little doubt that the economy would benefit from a greater concentration of population in centres of 50,000 or more.

I believe that is really what the Economic Council was saying, was it not, to a certain extent?

I would ask you to comment, if you will, upon the policy of removing people from the outports which took place some years ago, and which various people have always referred to as a disaster. I would simply like a little more detail on your point of view in relation to what experts are telling us, which is that there must be more urbanization, there must be growth and so on, in order to solve the problem of unemployment. You people have tried it in a small way, I suppose, by implementing this "outport" scheme some years ago and which I have heard was a disaster. Why do you think that you can increase your economic position by going against, in a sense, the trend?

Hon. Dr. Collins: Senator, I think this is a difficult area. One would have to be an economist and a sociologist to answer this question fully. However, there are a few points which can be made.

Firstly, you are quite right, there was a resettlement program carried out a number of years ago a Newfoundland which was looked upon to some extent, rightly or wrongly, as an enforced resettlement program. People were brought in from small, outlying areas and put into so-called growth

[Traduction]

J'aimerais maintenant vous poser une autre question. Vous dites que vous aimeriez maintenir la population dans les petits ports isolés, et que l'urbanisation et les autres questions connexes sont affaires de politique, auxquelles vous vous opposez. Cependant, un certain nombre de témoins nous ont indiqué que la plupart des pays considèrent que l'accélération de l'urbanisation est le meilleur moyen de résoudre leurs disparités régionales. Un de ces témoins nous a parlé de la Communauté économique européenne, où un expert aurait indiqué qu'il faut mettre l'accent sur l'urbanisation, bien que cela ne constitue pas nécessairement une solution.

Je voudrais vous lire un autre extrait, qui figure à la page 70 du document intitulé *the Regional Economy in Canada: Trends and Prospects*:

L'urbanisation est l'un des principaux phénomènes socio-économiques des deux cents dernières années et elle est étroitement liée au processus de l'évolution économique moderne. Si l'on compare l'état du développement économique de divers pays, il est possible de dégager une constante très nette: le lien étroit qui existe entre le niveau d'urbanisation et la production par habitant. Le tableau 49 montre que ce lien est également valable si l'on compare les diverses régions du Canada. Cette conclusion permet de croire que, quelles que soient les causes de l'urbanisation et les mécanismes selon lesquels elle influe sur la croissance économique, les faibles revenus et la croissance lente des provinces Maritimes pourraient s'expliquer par leur manque relatif d'urbanisation.

Le même raisonnement revient à la page 72:

Il existe des possibilités de croissance urbaine dans la région de l'Atlantique, et l'économie de cette dernière profiterait sans doute d'une plus grande concentration de population dans les centres de 50 000 habitants ou plus.

N'est-ce pas là jusqu'à un certain point ce que le Conseil économique voulait dire?

J'aimerais maintenant que vous parliez de la politique de déplacement de la population des petits ports isolés qui a été appliquée il y a quelques années, et que beaucoup considèrent comme un désastre. Je voudrais simplement que vous me donniez un peu plus de détails à ce sujet par rapport à ce que les experts nous disent, c'est-à-dire qu'il faudrait notamment accélérer l'urbanisation et favoriser la croissance afin de résoudre le problème du chômage. C'est ce que vous avez essayé, dans une certaine mesure, j'imagine, en mettant en œuvre il y a quelques années cette politique des petits ports isolés, qui se serait révélée désastreuse. Pourquoi pensez-vous pouvoir améliorer votre position économique en nageant en quelque sorte à contre-courant?

L'honorable M. Collins: Sénateur, cette question est très complexe, et il faudrait être économiste et sociologue pour pouvoir y répondre complètement. Cependant, j'aimerais apporter ici quelques arguments à ce sujet.

Tout d'abord, comme vous l'avez indiqué, nous avons effectivement appliqué à Terre-Neuve, il y a un certain nombre d'années, un programme de regroupement des populations, considéré dans une certaine mesure à tort ou à raison comme obligatoire, dans le cadre duquel les habitants de localités

[Text]

centres. The present administration in the province feels that if there is going to be any movement of the population, it certainly should not be forced upon people, either directly or indirectly, but should be a purely voluntary thing.

The second point that could be made is that, if people are moved into larger centres, there must be something for them to do there. Ours is largely a rural economy. If 50,000 people are considered necessary to make up a viable economic urban centre, there is only one such centre in the province. We have no other community that nearly approaches that. I suppose the closest one would be Corner Brook, and that has a population in the order of 25,000 or 30,000. Therefore, we are very much a rural economy and community.

The third point which might be made is that, as I mentioned previously, the backbone of our economy is the fishery. The expectation is that it will remain so far a long period of time. Our view is that the fishery has a lot of scope for development. Not too many years ago, if someone stated that the North Atlantic fishery would compare to the what resource on the prairies, people would think he was a little bit touched. However, I believe that this has changed now and that the size of the two industries are approaching one another. With the world demand for sea protein, I think the fishery will become an increasingly valuable resource. Our experience is that this resource can be prosecuted from small communities, but in the modern context, good transportation being an important factor so that these small communities can get the raw resource to the processing plant, transportation is one of the key elements. The issue is not to move the people as much as it is to make sure that we have strategically placed processing plants and good transportation mechanisms between processing plants.

Senator Godfrey: Those are all the questions I have, thank you.

Senator Hicks: On page 21 and on succeeding pages, reference is made to DREE. In the first paragraph on page 21 it is said that the commitment at both levels of government amounts to more than \$500 million. How much is the federal commitment and how much is the provincial?

Hon. Dr. Collins: The typical breakdown has been 90-10.

Mr. Abery: It would be a little less; it would be approximately 85-15. I believe that the federal contribution to the \$500 million was somewhere in the order of \$430 million.

Senator Hicks: Yes; in Nova Scotia it usually works out to approximately 80 per cent contributed by the federal government.

You made one other remark that I would ask you to comment upon, Dr. Collins. With regard to the development of Newfoundland—I believe you made the comment in connection with the oil and gas industry—you want to ensure a preference for Newfoundland labour. How far are you prepared to go in order to do that? How do you expect to do that?

[Traduction]

isolées étaient réinstallées dans des centres appelés centres de croissance. L'administration actuelle de la province considère cependant que s'il doit y avoir mouvement de population, il ne devrait certainement pas être imposé, directement ou indirectement, mais devrait être purement volontaire.

Deuxièmement, si nous regroupons la population dans des centres plus importants, nous devons lui donner quelque chose à y faire. Or, notre économie est dans une large mesure rurale. La province ne compte en effet qu'un seul grand centre, si l'on considère qu'il faut 50,000 habitants pour constituer un centre économique urbain viable. Aucune autre de nos villes n'avoisine même ce chiffre; je suppose que la plus proche serait Corner Brook, dont la population n'est que de 25,000 ou 30,000 habitants. Par conséquent, on peut affirmer que notre économie et notre collectivité sont en majeure partie rurales.

Troisièmement, comme je l'ai déjà mentionné, la pêche constitue le pivot de notre économie, et elle devrait le rester très longtemps. Nous estimons que ce domaine présente des possibilités de développement intéressantes. Il n'y a pas si longtemps, quiconque affirmait que les pêches de l'Atlantique nord se compareraient un jour aux ressources en blé des Prairies passait pour un peu dérangé. Je crois toutefois que la situation a changé et que ces deux industries se rapprochent du point de vue de leur importance. En raison de la demande mondiale de protéines marines, je crois que les pêches constitueront une ressource qui prendra de plus en plus de valeur. D'après notre expérience, cette ressource peut être exploitée à partir de petites collectivités, mais de nos jours, il est important d'avoir un bon système de transport pour que ces petites collectivités puissent acheminer les ressources brutes vers les usines de traitement. Le transport est l'un des principaux facteurs. Il ne s'agit pas de déplacer les gens, mais de nous assurer que les usines de traitement sont placées à des endroits stratégiques et que ces usines sont reliées par de bons systèmes de transport.

Le sénateur Godfrey: Je n'ai plus de questions, merci.

Le sénateur Hicks: A la page 21 et aux pages suivantes, il est question du MEER. Au premier paragraphe de la page 21, on dit que les deux niveaux de gouvernement versent ensemble plus de \$500 millions. Quelles sont les parts respectives du fédéral et de la province?

L'honorable M. Collins: Le rapport habituel est de 90 sur 10.

M. Abery: Ce serait un peu moins; ce serait environ 85 sur 15. Je crois que le fédéral a versé quelque \$430 millions sur ce montant total de \$500 millions.

Le sénateur Hicks: Oui; en Nouvelle-Écosse, la part du gouvernement fédéral s'élève habituellement à environ 80 p. 100.

Je voudrais que vous m'expliquiez une autre de vos observations. Pour ce qui est de mise en valeur des ressources de Terre-Neuve—je crois que vous parliez à ce moment-là de l'industrie du pétrole et du gaz—vous voulez vous assurer d'une préférence pour la main-d'œuvre de Terre-Neuve. Jus-

[Text]

Hon. Dr. Collins: I believe, senator, that we are looking upon that as an interim measure in view of our high unemployment rates and our strained economic circumstances at the present time. We look upon this as affirmative action taking place in a particular circumstance. To some extent, this local work preference relates to the new industries arising in relation to oil and gas. When we find that our workers are trained to compete on an equal basis right across the board, I think that the need for affirmative action will decrease. However, at the present time we have a relatively small proportion of workers who can compete across the board, whereas we have a large proportion who do need the training and the on-the-job experience.

We feel that this is an approach that has been used elsewhere. It has been used, I think, in our own province in some respects, and it certainly has been used in northern parts of the country where native peoples have not had the training and the work experience and have been given a certain amount of protection from affirmative action, at least on an interim basis.

Senator Hicks: All the same, I am always worried when I heard talk along these lines. I would deny that there is the same attitude existing in Nova Scotia as apparently exists in Newfoundland in this respect. Are you not afraid, for example, that other provinces might adopt similar lines, in which case there would be far more displaced Newfoundlanders out of work in Toronto, for example, than there would be Torontonians looking for jobs in Newfoundland? Generally speaking, the other parts of Canada have been very receptive to Newfoundland labour. I suppose I really feel it is a little selfish for Newfoundland to make too much of a fuss about this.

In my political days, when there was a construction job—for example, the building of a road or a public building somewhere—efforts were made to employ people in the local area, and this is fine. However, I hope that Newfoundland does not pursue this task too deliberately—creating a little too much fuss about it. I take it you are not contemplating resorting to legislation in order to enforce this? That might be unconstitutional in any event, although we do not know what kind of constitution we will have by the time you have got it in place.

Hon. Dr. Collins: I did not mean to imply that the situation in Nova Scotia is the same as that in Newfoundland.

Senator Hicks: I was not merely referring to what you said, but to the talk in general.

Hon. Dr. Collins: I quite agree that probably our policy at the present time is more visible one because of the size of the impact that the oil and gas industry is likely to make upon our economy, and the rapidity with which we have to respond to it. But I think that we, rightly or wrongly, feel that our fellow Canadians will recognize that we do have a special problem in this regard and that they will understand that what we are trying to do is not so much to keep other Canadians out of

[Traduction]

qu'où irez-vous pour cela? Comment allez-vous vous y prendre?

L'honorable M. Collins: Je crois, monsieur le sénateur, que nous considérons cette préférence comme une mesure provisoire en raison de nos taux élevés de chômage et de nos difficultés économiques actuelles. Nous pensons qu'il s'agit d'une forme d'action positive qui répond à des circonstances particulières. Cette préférence pour la main-d'œuvre locale vise, dans une certaine mesure, les nouvelles industries qui sont créées dans le domaine du pétrole et du gaz. Lorsque nous jugerons que nos travailleurs sont formés de façon à pouvoir entrer en compétition à tous les niveaux, je pense que la nécessité d'une action positive diminuera. Je crois toutefois qu'une proportion relativement faible de nos travailleurs en soit actuellement à ce stade et beaucoup d'entre eux ont besoin de formation et d'expérience dans le milieu de travail.

Selon vous cette méthode a été utilisée ailleurs. Je crois qu'elle a été utilisée dans notre propre province dans certains domaines, et elle l'a certainement été dans le nord du pays, où les autochtones n'ont pas reçu de formation et n'ont l'expérience du travail. Ils ont reçu une certaine protection grâce à des mesures positives, qu'ont été prises du moins à titre temporaire.

Le sénateur Hicks: Je suis toutefois toujours inquiet lorsque j'entends des propos de ce genre. J'en crois pas que l'on retrouve en Nouvelle-Écosse la même attitude que celle qui semble exister à Terre-Neuve à ce sujet. Ne craignez-vous pas, par exemple, que d'autres provinces adoptent des mesures semblables, auquel cas il y aurait beaucoup plus de Terre-Neuviens en chômage à Toronto, par exemple, qu'il n'y aurait de Torontois qui cherchent du travail à Terre-Neuve? En général, les autres parties du Canada ont bien accueilli les travailleurs de Terre-Neuve. Dans le fond, je trouve que Terre-Neuve est un peu égoïste d'attacher trop d'importance à cette question.

Lorsque je faisais de la politique, quand il y avait des travaux de construction—par exemple, la construction d'une route ou d'un immeuble public—on s'efforçait d'embaucher les gens de l'endroit, ce qui est très bien. J'espère toutefois que Terre-Neuve n'insistera pas trop sur ce point, et qu'elle n'y attachera pas trop d'importance. J'imagine que vous ne prévoyez pas adopter une loi pour faire respecter cette politique? Elle pourrait être anticonstitutionnelle de toute façon, même si nous ne savons pas quel genre de constitution nous aurons au moment où vous l'adopterez.

L'honorable M. Collins: Je n'ai pas dit que la situation en Nouvelle-Écosse était la même qu'à Terre-Neuve.

Le sénateur Hicks: Je ne parlais pas uniquement de ce que vous avez dit, mais de la discussion en général.

L'honorable M. Collins: Je reconnais parfaitement que notre politique est sans doute plus visible à l'heure actuelle en raison de l'importance des répercussions probables de l'industrie du pétrole et du gaz sur notre économie et de la rapidité avec laquelle nous devons réagir. Mais, que nous ayons tort ou raison, je crois que les Canadiens reconnaîtront que nous sommes aux prises avec un problème spécial dans ce domaine, et qu'ils comprendront que nous n'essayons pas d'écarter les

[Text]

employment offshore as to put Newfoundlanders in, because, senator, I would like to point out that before our local worker policy came in most of the people employed offshore ehwere not Canadians. They were mostly people from other countries. When Newfoundlanders replaced people there, they did not replace Canadians by and large.

Senator Hicks: That was true of the oil industry in Alberta many years ago, too.

Hon. Dr. Collins: Yes. I would like to emphasize that this is an approach we feel we have to make in the present circumstances, but we hope that the time will come when it will no longer be necessary and that that time will be in the not too distant future.

Senator Hicks: Just to conclude this on a more positive note, I wish to say that two of my own children are working in Newfoundland.

Senator Godfrey: Get their names!

Hon. Dr. Collins: On that score we have had recent deliberations on collaborating with Nova Scotia over this, because clearly there will be a certain amount of movement back and forth with equipment and so on and so forth. We are not averse to co-operation. We just want to make sure that at least equal opportunities are given to our own work force.

The Deputy Chairman: Well, it seems to me there are two ways for you to develop your petroleum industry. You can train your own people so that they are experts and are able to look after that development themselves or you can allow other Canadians to come in and help you out. Frankly, I agree with Senator Hicks that at this time your policy not to accept Canadians other than Newfoundlanders as workers in your province is not very timely, to say the least. Not to my mind, anyway.

Senator Thériault: They are as bad as Quebec.

Senator Godfrey: Don't exaggerate.

The Deputy Chairman: Well, we can come back to Ontario, too. Certainly, it is a problem that is not restricted to the Province of Newfoundland, but since you are with us today may I point out that in my opinion in order for you to develop your petroleum industry it will be essential for you to accept other Canadians to help you out, otherwise you will have to import people from other countries, and I don't believe there are that many technicians in that industry who would be available throughout the world now.

Hon. Dr. Collins: Yes, Mr. Chairman, but I think one thing that is perhaps lost sight of sometimes is that when this policy is in force preference will be given to the local worker if he is available and is capable of doing the job. It is not a case of having a Newfoundlander no matter what his capabilities are simply coming in and replacing somebody else. The local worker must have the skills or must be capable of being trained. There are training programs in place, and the companies have agreed under our regulations to put in a certain

[Traduction]

autres Canadiens des emplois en haute mer, mais plutôt de les faire occuper par des Terre-Neuviens, parce que, monsieur le sénateur, je voudrais souligner qu'avant notre politique d'embauche des travailleurs locaux, la plupart des personnes employées en haute mer n'étaient pas des Canadiens. Il s'agissait surtout d'étrangers. Lorsque les Terre-Neuviens ont pris la place, ils n'ont pas remplacé des Canadiens.

Le sénateur Hicks: C'était également le cas dans l'industrie du pétrole en Alberta il y a bon nombre d'années.

L'honorable M. Collins: Oui. Je voudrais insister sur le fait que nous croyons devoir adopter de telles mesures dans les circonstances actuelles, mais nous espérons qu'elles ne seront plus nécessaires un jour, et que ce jour arrivera bientôt.

Le sénateur Hicks: Juste pour conclure avec une remarque un peu plus positive, je tiens à souligner que deux de mes propres enfants travaillent à Terre-Neuve.

Le sénateur Godfrey: Qu'on prenne leurs noms!

L'honorable M. Collins: Nous avons récemment discuté de la collaboration avec la Nouvelle-Écosse à ce sujet, parce que l'on transportera évidemment du matériel entre les provinces. Nous ne nous opposons pas à la coopération. Nous voulons seulement nous assurer que nos propres travailleurs auront au moins des chances égales.

Le vice-président: Il me semble donc que vous pouvez mettre en valeur votre industrie du pétrole de deux façons. Vous pouvez former vos propres travailleurs afin d'en faire des spécialistes qui seront capables d'assurer eux-mêmes l'exploitation ou bien vous pouvez permettre à d'autres Canadiens de venir vous aider. Honnêtement, je conviens avec le sénateur Hicks que votre politique visant à refuser aux Canadiens qui ne sont pas de Terre-Neuve la possibilité de travailler dans votre province n'est pas tellement opportune pour l'instant. Du moins, pas à mon avis.

Le sénateur Thériault: Ils sont aussi intraitables qu'au Québec.

Le sénateur Godfrey: N'exagérons rien.

Le vice-président: Nous pouvons aussi revenir à l'Ontario. Il est évident que ce problème n'est pas caractéristique de Terre-Neuve, mais puisque vous êtes avec nous aujourd'hui, permettez-moi de vous dire que vous devez, selon moi, accepter l'aide d'autres Canadiens pour développer votre industrie pétrolière, sinon vous devrez importer de la main d'œuvre d'autres pays, et je ne crois pas que vous trouverez dans le monde beaucoup de techniciens dans ce domaine qui seraient libres à l'heure actuelle.

L'honorable M. Collins: Oui, monsieur le président, mais on oublie parfois, je crois, que lorsque cette politique sera appliquée, on accordera la préférence au travailleur local s'il est libre et s'il peut faire le travail. Il ne s'agit pas de prendre un Terre-Neuvien, sans tenir compte de ses compétences, simplement pour remplacer quelqu'un d'autre. Le travailleur local doit avoir les qualités requises ou être apte à être formé. Des programmes de formation existent actuellement, et les sociétés ont accepté notre règlement visant à mettre en œuvre un

[Text]

number of training programs to upgrade our workers so they can fill the positions.

Senator Thériault: Dr. Collins, I can understand the idea underlying the policy we have been discussing, but have you actually enacted legislation in that regard? Have you legislation on your books now that states that in the oil and gas industry preference will have to be given to Newfoundlanders?

Hon. Dr. Collins: We do have regulations in effect, yes.

Senator Thériault: But do you have a law?

Senator Godfrey: Regulations are the same as a law.

Senator Hicks: Are those regulations under a provincial statute or are they merely provisions in an agreement with a particular company?

Hon. Dr. Collins: They are under a provincial statute under which the permit or lease is given.

Senator Thériault: Well, I could accept the general statement of policy that preference would have to be given to Newfoundlanders in certain industries, but, when you pass legislation to that effect, then I am concerned as a Canadian.

I don't know if you will want to respond to this, but to put it to you more directly, as one who has spent most of his lifetime in provincial politics in New Brunswick, I want to say that I agree as much as possible that, in spite of what those rich Torontonians say and think, you cannot in the Atlantic provinces any more than in any other part of the country where rural people are living in communities say, "Tomorrow you are going to move out." You may move them out tomorrow, but next week they will be back.

Senator Godfrey: I have never said that in my life. Don't point at me. And I am not rich either. But I do come from Toronto.

Senator Thériault: What bothers me and has done for a long time is the fact that at every federal-provincial conference I have attended I have always felt that those 50-cent dollars given to the Atlantic provinces in certain programs were not the same as the 50-cent dollars given to Ontario or Alberta. But it has always been my thinking at least that in order to change that, in order to achieve equality, we need a strong federal government. To my way of thinking the only thing that makes a person really strong in this western world today is the number of dollars he has in his bank account, but I gather from some of the things that have been said today that you do not want the federal government involved in fisheries; you don't want the federal government involved in oil and gas exploration. That means that you want all of the dollars.

Alberta takes the same position. Ontario took the same position, although now they say they were generous for years. And they were generous in dollars. There is no question that they were generous.

[Traduction]

certain nombre de programme de formation afin de former nos travailleurs pour occuper les postes.

Le sénateur Thériault: Monsieur Collins, je comprends le principe sur lequel se fonde la politique dont nous avons discuté, mais avez-vous réellement adopté une loi à ce sujet? Avez-vous actuellement une loi qui stipule que la préférence doit être accordée aux Terre-Neuviens dans l'industrie du pétrole et du gaz?

L'honorable M. Collins: Nous avons adopté un règlement, oui.

Le sénateur Thériault: Mais avez-vous une loi?

Le sénateur Godfrey: Un règlement a le même effet qu'une loi.

Le sénateur Hicks: Est-ce que ce règlement a été adopté en application d'une loi provinciale, ou s'agit-il tout simplement de dispositions d'un accord signé avec une société particulière?

L'honorable M. Collins: Il découle d'une loi provinciale en vertu de laquelle le permis ou le bail est accordé.

Le sénateur Thériault: En tant que Canadien, j'accepterais un énoncé général de principes portant que la préférence doit être accordée aux Terre-Neuviens dans certaines industries, mais lorsque vous adoptez une loi à ce sujet, je suis inquiet.

Je ne sais pas si vous voudrez répondre, mais pour vous poser la question plus directement, étant donné que j'ai passé la majeure partie de ma vie à faire de la politique provinciale au Nouveau-Brunswick, je veux vous dire que je suis d'accord autant que possible avec le fait que, malgré ce que ces riches Torontois peuvent dire et penser, vous ne pouvez dire, ni dans les provinces Atlantiques ni dans aucune autre région rurale du pays: «Demain, vous allez déménager». Vous pouvez faire déménager les gens demain, mais ils seront revenus la semaine suivante.

Le sénateur Godfrey: Je n'ai jamais dit cela. Ne me visez pas. Je ne suis pas riche non plus. Mais je viens effectivement de Toronto.

Le sénateur Thériault: Ce qui m'agace depuis longtemps, c'est qu'à l'occasion de toutes les conférences fédérales-provinciales auxquelles j'ai assisté, j'ai toujours senti que les dollars à 50 cents octroyés aux provinces Atlantiques en vertu de certains programmes n'étaient pas les mêmes que ceux qui étaient accordés à l'Ontario ou à l'Alberta. Mais du moins j'ai toujours pensé que pour changer cela, pour atteindre l'égalité, nous avions besoin d'un gouvernement fédéral fort. A mon avis, la seule chose qui rende une personne forte dans le monde occidental actuel, c'est le nombre de dollars qu'elle a dans son compte de banque; mais j'imagine d'après certaines remarques que j'ai entendues aujourd'hui que vous ne voulez pas que le gouvernement fédéral s'occupe des pêches; vous ne voulez pas que le gouvernement fédéral s'occupe de la prospection dans le domaine du pétrole et du gaz. Ce qui veut dire que vous voulez tout l'argent.

L'Alberta adopte la même position. L'Ontario l'a déjà adoptée, même si elle dit maintenant qu'elle a été généreuse pendant longtemps. Et elle a été généreuse avec son argent. Il n'y a aucun doute qu'elle l'a été.

[Text]

But where does that leave the country? You know, I am afraid that we cannot disagree with certain of the statements Senator Godfrey has made, saying, you know, that if we decide to live one way in the Atlantic provinces, we are going to be poor. Either we have to accept that with a weak federal government or we have to accept what the experts say and we all move to Toronto or to Calgary right now.

In order to have one level of government with that kind of power, where do you suggest they go to get the money?

Hon. Dr. Collins: Well, senator, I think one could give along or a short answer to that. This might be a long one. I think at the present time we have three or possibly four strong regions in the country. We have British Columbia as a region; we have the prairie provinces as a region; we have Ontario as a region; I cannot speak for Quebec. Mr. Parizeau at the last finance ministers meeting gave a glowing picture of the economy in Quebec, so you might consider that a strong region; but, on the other hand, there are other indications that it does have its problems also. Certainly, we have British Columbia, the prairies and Ontario. At one time we had just a strong centre. We do not have a very strong west. I think the country has been strengthened by having the west taken care of. I think if now we can take care of the east, then we should. We look upon ourselves as a region. It is not that we are stand-offish in the maritime areas, but we came into Confederation later and we are island provinces and so on and so forth.

We feel that if we have a strong Newfoundland region—and developments, particularly the offshore developments and other developments now give great potential for the east, and the maritime area is becoming strong also—we will have a stronger country generally: a strong west, a strong centre and a strong east. That is one point I would make.

The second point is that we have never said that we don't want exclusive fisheries jurisdiction ourselves. We think the split now is not a sensible one. It causes a province like Newfoundland, which is so dependent on the fisheries, although it has almost no jurisdiction over the fisheries—I believe our jurisdiction stops either three miles offshore or six feet offshore—many problems because our economy is largely based on this resource. We do not think it is sensible.

We think there should be a different split with regard to the offshore fishery jurisdiction. We would like our ownership recognized. The province of Newfoundland would not have existed if there had been no continental shelf. We exploited the continental shelf in those days by fishing it, but is still the same continental shelf, and the reason why Newfoundland was settled is because of it. Just because oil has been found on the continental shelf, does not mean that our proprietary rights

[Traduction]

Mais où en est le pays? Vous savez, je crains que nous ne puissions pas «ne pas être d'accord» avec certaines des déclarations du sénateur Godfrey, lorsqu'il dit que si nous décidons de vivre d'une certaine façon dans les provinces Atlantiques, nous serons pauvres. Nous acceptons cela avec un gouvernement fédéral faible ou nous acceptons ce que disent les spécialistes et nous démenageons tous à Toronto ou à Calgary tout de suite.

Si nous voulons qu'un niveau de gouvernement dispose de ce genre de pouvoir où voulez-vous qu'il prenne l'argent?

L'honorable M. Collins: Je crois, monsieur le sénateur, qu'on pourrait répondre à cela brièvement ou longuement. Voici ce que pourrait être la réponse dans le second cas. Je crois que nous avons actuellement trois, ou peut-être quatre, régions fortes dans le pays. Nous avons la région de la Colombie-Britannique, la région des provinces des Prairies et la région de l'Ontario; je ne peux pas parler pour le Québec. À l'occasion de la dernière réunion des ministres des finances, M. Parizeau a donné une image florissante de l'économie du Québec, et l'on peut donc considérer que le Québec est une région forte; mais, d'autre fait, d'autres facteurs semblent indiquer que cette région éprouve également des difficultés. Certainement, il y a ces trois régions: la Colombie-Britannique, les Prairies et l'Ontario. À une certaine époque, nous n'avions qu'une région centrale forte. Nous n'avions pas une région de l'Ouest très forte. Je crois que le pays a été renforcé parce qu'on s'est occupé de l'Ouest. Je crois que si on s'occupait maintenant de l'Est, le pays serait plus fort. Nous nous considérons comme une région. Ce n'est pas que nous, les provinces de l'Atlantique voulions nous tenir à l'écart, mais certains facteurs nous unissent: nous sommes devenus membres de la Confédération un peu plus tard, que les autres nous sommes des îles et ainsi de suite.

Nous croyons que si la région de Terre-Neuve était forte—et les chantiers d'exploitation, particulièrement au large des côtes, constituent maintenant un gros potentiel pour l'Est, et la région des Maritimes, dans son ensemble, devient également plus forte—le pays serait plus fort. Une région de l'Ouest forte, un centre fort et une région de l'Est forte. C'est un aspect que je voulais faire ressortir.

Le deuxième aspect est que nous n'avons jamais dit que nous ne voulions pas avoir la responsabilité exclusive des pêcheries. À notre avis, la responsabilité partagée de compétence qui existe actuellement n'est pas vraiment raisonnable. Cette situation pose beaucoup de problèmes à une province comme Terre-Neuve, dont l'économie repose largement sur les pêcheries, bien qu'elle n'a presque aucune autorité sur ce secteur—je crois que nous ne pouvons exercer celle-ci que jusqu'à trois milles ou à six pieds au large des côtes. Nous ne croyons pas que ce soit raisonnable.

Nous estimons que les droits de pêche au large des côtes devraient être partagée de façon différente. Nous aimerions qu'on reconnaisse notre droit de propriété. Terre-Neuve n'aurait pas existé s'il n'y avait pas eu le plateau continental. Nous avons exploité les ressources piscicoles de ce plateau autrefois, et c'est toujours le même plateau continental, la raison pour laquelle Terre-Neuve a été fondée. Ce n'est pas parce qu'on a découvert du pétrole dans le plateau continental que nos droits

[Text]

should diminish. Our rights with regard to the fishery were not diminished when we became a province of Canada. Again, we are just saying that the federal government should recognize our ownership on the continental shelf in terms of oil and gas. That does not preclude co-operation, splitting or whatever.

Senator Thériault: On your terms?

Hon. Dr. Collins: On our terms as the owner.

Senator Thériault: Just like in Alberta.

Hon. Dr. Collins: Just like Alberta or Ontario. Ontario splits its natural resources as owners. It does not mean that we will not split them, share them or co-operate. We will do the same thing. All we ask is that we be recognized for what we feel is in all justice ours and has been for the 500 years that the province has been settled.

Senator Thériault: If the people of Newfoundland believe that they own these resources, why do you not take the case to the Supreme Court for decision?

Hon. Dr. Collins: Perhaps my colleagues will want to comment on this as well. Personally, I do not think that we should have to go that far. I think there should be a political settlement with consideration given to our views and our claims by our fellow Canadians, including the federal government. I do not believe that we should always have to exert our rights by resorting to the courts.

Secondly, there have been indications in the past that the federal government was willing to take that view. Unfortunately, it was not.

Senator Thériault: Now you are getting into the political field.

Hon. Dr. Collins: It was not in as firm a form as it should have been.

Senator Thériault: I want to ask one more question, if I may, in the same vein. As I said, I was glad to hear you say that you would like to make the eastern or the Maritime or Atlantic region a strong region. But I have read nothing or heard nothing from your premier or anybody else speaking on behalf of the Government of Newfoundland that would lead me to believe that you are prepared to share with New Brunswick or with Nova Scotia. You do not want to share your fisheries and you want all your oil. The only thing we would share is that we now have, our poverty.

I do not see the country in this way. I like to be a Canadian with the same opportunities whether I live in New Brunswick or B.C., in spite of the fact that if I move to the Beaufort Sea or to Calgary, I can probably earn more money. Generally speaking, if, as I see it, the country continues to fracture, it will not be long before we will see a rich Newfoundland, the same as we now see a rich Alberta.

There should be one level of government with the power to redistribute some of the wealth. For example, if gold were

[Traduction]

devraient diminuer. Nos droits de pêche n'ont pas diminué lorsque Terre-Neuve est devenue une province canadienne. Encore une fois, nous disons simplement que le gouvernement fédéral devrait reconnaître notre droit de propriété quant aux réserves pétrolières et gazières du plateau continental. Cela n'écarte pas la possibilité d'une certaine coopération, d'un partage ou de quoi que ce soit.

Le sénateur Thériault: Vous fixeriez les modalités?

L'honorable M. Collins: Nos modalités en tant que propriétaires.

Le sénateur Thériault: Tout comme l'Alberta.

L'honorable M. Collins: Tout comme l'Alberta ou l'Ontario. L'Ontario partage ses ressources naturelles à ce titre. Cela ne veut pas dire que nous ne les partagerons pas. Nous ferons la même chose. Tout ce que nous demandons, c'est qu'on reconnaisse ce qui nous appartient en toute justice, ce qui nous appartient depuis 500 ans, depuis la fondation de la province.

Le sénateur Thériault: Si les résidents de Terre-Neuve croient qu'ils possèdent ces ressources, pourquoi ne pas renvoyer l'affaire à la cour suprême pour en obtenir un jugement?

L'honorable M. Collins: Peut-être mes collègues voudront-ils répondre aussi à cette question. Personnellement, je ne crois que nous ayons besoin d'aller aussi loin. Je crois qu'il devrait y avoir un règlement politique dans le cadre duquel nos concitoyens, et le gouvernement fédéral, tiendraient compte de nos opinions et de nos revendications. Je ne crois pas que nous devrions toujours faire appel aux tribunaux.

Deuxièmement, il a semblé que, par le passé, le gouvernement fédéral était prêt à partager notre opinion. Malheureusement, ce n'était qu'un faux espoir.

Le sénateur Thériault: Vous passez maintenant à l'aspect politique.

L'honorable M. Collins: L'idée n'était pas présentée de façon aussi ferme qu'elle aurait dû l'être.

Le sénateur Thériault: Si c'est possible, j'aimerais poser une dernière question dans la même veine. Comme je l'ai dit, j'étais heureux de vous entendre dire que vous aimeriez renforcer l'Est, la région des Maritimes ou de l'Atlantique. Mais je n'ai rien lu m'entendu de votre premier ministre ni de quelque autre représentant du gouvernement de Terre-Neuve qui pourrait me porter à croire que vous êtes prêts à partager avec le Nouveau-Brunswick ou avec la Nouvelle-Ecosse. Vous n'êtes pas prêts à partager vos pêcheries et vous voulez tout le pétrole. Tout ce que nous partagerions serait quelque chose que nous avons déjà, notre pauvreté.

C'est pas ainsi que je vois le pays. Je tiens à être un Canadien ayant les mêmes perspectives qu'il vive au Nouveau-Brunswick ou en Colombie-Britannique, même si je devais probablement gagner plus d'argent en déménageant près de la Mer de Beaufort ou à Calgary. Dans l'ensemble, selon moi, le pays continue de se diviser et dans peu de temps, Terre-Neuve sera une province riche tout comme l'Alberta l'est maintenant.

Il devrait y avoir un niveau de gouvernement qui ait le pouvoir de redistribuer une certaine partie des richesses. Par

[Text]

found in New Brunswick, the province could become very rich in the short time. In that case we would have the obligation to share that wealth with the rest of the country, simply because the rest of the country has been good to us through transfer payments, old age pensions and so on.

Hon. Dr. Collins: I do not think we are far apart, senator. Firstly, we want a strong federal government, but we do not want a strong federal government with weak provincial governments. We want strong federal governments and, within their own jurisdictions, strong provincial governments.

Senator Thériault: Who should define these jurisdictions?

Hon. Dr. Collins: This is where we get down to the constitutional battle. We think that the Canadian Constitution is pretty good and needs only a few adjustments.

Senator Thériault: Do you believe there can be 11 equal governments in this country?

Hon. Dr. Collins: Equal in terms of the jurisdictions that they exercise. For instance, I think that all provinces should be jurisdictionally equal in terms of health care, education or whatever.

Senator Thériault: Health care is a provincial jurisdiction.

Hon. Dr. Collins: That is what I mean, and they should be strong in that regard.

Senator Thériault: Then the federal government should pull out?

Hon. Dr. Collins: The federal government has a duty to contribute to health care, even though it is a provincial jurisdiction. When the British North America Act was enacted, the load that health care would put on the provinces was not recognized. It is merely a defect in the act. Because the federal government has such strong taxing powers, it is only legitimate that it should correct that defect which was not foreseen by the enacting fathers. I think that health care should remain a provincial jurisdiction but, nevertheless, it is logical that the federal government should contribute to its financing.

Senator Thériault: Do you really believe that the federal government can stay strong with a deficit of \$15 billion per year and increasing?

Hon. Dr. Collins: I think the deficit should be decreased, and we have suggested a few ways this can be done.

Senator Thériault: Can you suggest how?

The Deputy Chairman: Gentlemen, we must remember that Dr. Collins would like to leave at 4 o'clock to catch his plane. Senator Doody, do you have any questions?

Senator Doody: Mr. Chairman, I will not take up very much time because I realize that the minister and his officials want to catch their plane. My question pertains to the regional disparity and how we expect that gap to close in terms of Newfoundland and the other Atlantic provinces. I heard the Minister of Finance say that he wants to save \$1.5 billion by

[Traduction]

exemple, si on découvrait de l'or au Nouveau-Brunswick, cette province deviendrait très riche en peu de temps. Dans ce cas, nous devrions partager cette richesse avec le reste du pays simplement parce qu'il a été bon pour nous en nous accordant des paiements de transfert, des pensions de vieillesse et autres choses du genre.

L'honorable M. Collins: Je ne crois pas que nos objectifs soient vraiment différents. Monsieur le sénateur. Premièrement, nous voulons un gouvernement fédéral fort, mais nous ne voulons pas qu'il soit accompagné de gouvernements provinciaux faibles. Nous voulons un gouvernement fédéral fort, et dans les limites de leur compétence, des gouvernements provinciaux forts.

Le sénateur Thériault: Qui définirait ces compétences?

L'honorable M. Collins: C'est là où on en revient au débat constitutionnel. Nous croyons que la Constitution canadienne est bonne et qu'elle n'a besoin que de quelques ajustements.

Le sénateur Thériault: Croyez-vous qu'il puisse y avoir onze gouvernements égaux dans ce pays?

L'honorable M. Collins: Égaux quant à leurs compétences. Par exemple, je crois que toutes les provinces devraient avoir des compétences égales en matière de santé, d'éducation et des choses du genre.

Le sénateur Thériault: La santé relève des provinces.

L'honorable M. Collins: C'est ce que je veux dire, et les provinces devraient être fortes dans ce secteur.

Le sénateur Thériault: Le gouvernement fédéral devrait donc se retirer?

L'honorable M. Collins: C'est le devoir du gouvernement fédéral de contribuer au secteur de la santé, même il relève des provinces. Lorsque l'Acte de l'Amérique du Nord britannique a été mis en œuvre, on n'était pas conscient du fardeau que cela représenterait pour les provinces. C'est une petite faiblesse dans l'acte. Mais puis que le gouvernement fédéral a un pouvoir d'imposition très fort, il est légitime qu'il remédie à cette situation que les Pères de la Confédération n'avaient pas prévue. Je crois que la santé devrait demeurer une responsabilité provinciale, mais, il est logique que le gouvernement fédéral contribue à son financement.

Le sénateur Thériault: Croyez-vous vraiment que le gouvernement fédéral puisse demeurer fort s'il a un déficit annuel de \$15 milliards qui ne cesse de croître?

L'honorable M. Collins: Je crois que le déficit devrait être réduit, et nous avons suggéré certains moyens d'y arriver.

Le sénateur Thériault: Pouvez-vous dire comment?

Le vice-président: Messieurs, nous devons nous rappeler que M. Collins aimerait partir vers quatre heures pour prendre l'avion. Sénateur Doody, avez-vous des questions?

Le sénateur Doody: Monsieur le président, il ne faudra pas beaucoup de temps parce que je me rends parfaitement compte que le ministre et ses représentants veulent prendre l'avion. Ma question porte sur les disparités régionales et les moyens de réduire l'écart qui existe entre Terre-Neuve et les autres provinces de l'Atlantique. J'ai entendu le ministre des Finances

[Text]

chopping away at the fiscal arrangements during the coming negotiations. I know that in real terms the level of free spending is way down. I realize that the highways agreement has expired and that there is no more money coming from that area. Does the province feel that regional disparity is narrowing, or is there a real chance that it will widen in the short term?

Hon. Dr. Collins: We feel that if the federal government intends to cut off \$1.5 billion from its social envelope, it will present tremendous difficulties, as Senator Doody is only too aware. We will resist that approach, and we do not think we will be alone in that resistance. It may be considered that we are leaving the federal government with an impossible task. We do not believe so. We believe that this is not an area in which cuts should be made. Certainly in terms of the less likely provinces, we do not feel that cuts should be made in the EPF, the CAP or the equalization payments and so on.

If such a scenario does take place, I am sure that there will be increasing disparity in the provision of services.

Senator Doody: I know that this is a long involved question, but in the little time available, can you tell us what you feel the impact of DREE has been in the province in the past and do you see any future for it there?

Hon. Dr. Collins: We think Dree has been a very useful mechanism. It is unfortunate in that there seems to be less emphasis on it now. We think that the assistance to the province by Dree peaked in 1979 and since that year has been diminishing. It was a very useful mechanism for our infrastructure and we were very sad to see it go. The assistance is not only eroding because of inflation, but in actual fact, there is an absolute diminution in the amount of money being put into DREE. We are making strong representations in a number of directions that that be reversed and that they go back to looking at DREE as one of the most useful mechanisms for overcoming regional disparity.

Senator Hicks: One of the reasons why the federal government may have become less enthusiastic about DREE projects is the fact that they have had virtually no profile in them. This is not a criticism of governments of any political party because it applied to the attitude of the Regan government in Nova Scotia just as much as it does now to the Buchanan government. I have often gone to the openings of projects, and the emphasis is always laid on the contribution of the local community which is usually virtually nil and the provincial government which is 15 to 20 per cent per cent, but the federal government gets virtually no credit at all.

The same thing applies to transfer payments. When Nova Scotia announces that X number of dollars will be allocated to support post-secondary education, it does not say that over 90 per cent of that amount transferred from Ottawa. If the provinces expect the federal government to maintain its level

[Traduction]

dire qu'il veut économiser \$1,5 milliard pratiquant des coupes dans les accords fiscaux au cours des prochaines négociations. Je sais qu'en chiffres, le niveau de dépenses à engager librement est très faible. Je sais que l'accord sur les autoroutes est arrivé à expiration et qu'il n'y a plus d'argent venant de ce secteur. Est-ce que la province croit que les disparités régionales réduisent, ou est-il vraiment possible que l'écart s'élargisse à court terme?

L'honorable M. Collins: Nous estimons que si le gouvernement fédéral à l'intention de retrancher \$1,5 milliards de son enveloppe sociale, de très grosses difficultés s'ensuivront, comme le Sénateur Doody ne le sait que trop. Nous nous opposerons cette mesure, et nous ne croyons pas que nous serons les seuls à le faire. On peut penser que nous confions au gouvernement fédéral une tâche gigantesque. Nous ne le croyons pas. Nous croyons que ce n'est pas un secteur où l'on devrait apporter des restrictions. Certainement, quand on pense aux provinces les moins prometteuses, nous ne croyons pas que les réductions devraient être apportées au FPE, au RAPC ou aux paiements de péréquation.

Si un tel scénario est adopté, je suis persuadé que les disparités du secteur des services vont s'accroître.

Le sénateur Doody: Je sais que c'est une question compliquée, mais dans le peu de temps dont nous disposons, pouvez-vous nous dire quel impact a eu, selon vous, le MEER sur la province et quelles sont les perspectives d'avenir?

L'honorable M. Collins: Je crois que le MEER a été un mécanisme très utile. Il est regrettable qu'on semble maintenant lui accorder moins d'importance. A votre avis, l'aide accordée dans le cadre du MEER à la province a atteint son apogée en 1979 et a depuis été en décroissant. C'était un mécanisme très utile pour notre infrastructure et nous étions très déçus de le voir disparaître. L'aide ne diminue pas simplement en raison de l'inflation mais en fait, il y a eu une diminution absolue des crédits consacrés au MEER. Nous faisons des démarches dans diverses directions pour que cette décision soit annulée et qu'on recommence à considérer le MEER comme l'un des mécanismes les plus utiles pour faire disparaître les disparités régionales.

Le sénateur Hicks: L'une des raisons pour lesquelles le gouvernement fédéral a été quelque peu désenchanté par les projets du MEER est qu'il n'en tire aucun crédit. Je ne critique pas les gouvernements ni aucun parti politique parce que cela s'applique autant à l'attitude du gouvernement Regan en Nouvelle-Ecosse qu'à celle du gouvernement Buchanan. Je ne suis souvent rendu aux lancements de projets; on met toujours l'accent sur la contribution de la collectivité locale, qui est habituellement pratiquement inexistante, et sur celle du gouvernement provincial qui s'élève habituellement à 15 ou 20%, mais on ne parle presque jamais de la contribution du gouvernement fédéral.

La même chose s'applique aux paiements de transfert. Lorsque la Nouvelle-Écosse annonce qu'un montant donné sera consacré à l'éducation postsecondaire, elle ne dit pas que plus de 90 p. 100 de ce montant est fourni par Ottawa. Si les provinces s'attendent à ce que le gouvernement fédéral accorde

[Text]

of support of shared-cost programs, they must be willing to allow the federal government to get a little more credit for doing so.

Hon. Dr. Collins: I do not think our province would have any difficulty with that.

Incidentally, in terms of supporting university education, we get so much criticism, considering the amount of support we give, that we would be only too glad to have that criticism go to the federal government. They always seem to be criticizing the federal government not giving enough.

Aside from that rather facetious remark, we do not think that the right approach is that which prevailed in the proposed fishery aspect of the Labrador DREE agreement, where that was cut out, it was transferred to an arrangement between the Department of Fisheries and Oceans and DREE, with the province left out. The province was left standing there with \$1.5 million in its hands which it was willing to put in as a contribution to the fisheries development. That was ignored, and the whole thing was a totally federal approach but minus \$1.5 million.

We believe that there should be a way of giving a desirable amount of visibility to the federal contribution, which everyone recognizes is very heavy. I get the impression that down our way everyone understands that 90 per cent of these projects are federally financed.

Apart from that, there must be another way of giving visibility to the federal government rather than ignoring the province in areas where it has funds to contribute and also where it has legitimate concerns.

Senator Hicks: I am sure that all the faults are not on one side.

The Deputy Chairman: Any further questions?

On behalf of the committee, I should like to thank Dr. Collins and his two deputy ministers, Mr. David Norris and Mr. Cyril Abery, for appearing before us this afternoon. I should also like to thank honourable senators for their questions. The meeting is adjourned.

The committee adjourned.

[Traduction]

toujours le même appui aux programmes de partage de frais, elles doivent être prêtes à lui permettre d'en tirer un peu plus crédit.

L'honorable M. Collins: Je ne crois pas que notre province éprouverait de difficulté à cet égard.

En passant, pour ce qu'est de l'appui accordé à l'enseignement universitaire, nous recevons tant de critiques, compte tenu de l'appui que nous accordons, que nous serions que trop heureux de les faire parvenir au gouvernement fédéral. Les auteurs de ces lettres semblent toujours critiquer le gouvernement fédéral parce qu'il ne donne pas assez.

Mais, toute plaisanterie unie à part, nous ne croyons pas que la bonne solution soit celle qu'a été choisie pour l'accord sur les pêcheries proposé dans le cadre de l'accord du MEER pour le Labrador, d'où cet élément a été retiré pour être transféré à un accord entre le ministère des Pêches et Océans et le MEER, la province en étant exclue. Elle s'est retrouvée avec \$1.5 million qu'elle était prête à investir pour le développement du secteur des pêches. On n'en a pas tenu compte, et tout était financé par le gouvernement fédéral, moins \$1,5 million.

A notre avis, il devrait y avoir un autre moyen d'attirer l'attention du public sur la contribution du gouvernement fédéral qui est très important, il faut le reconnaître. J'ai l'impression que tout le monde sait, dans ma province, que le gouvernement fédéral finance 90 p. 100 de ces projets.

Nous estimons qu'il devrait y avoir un moyen d'attirer l'attention sur les contribution du gouvernement fédéral plutôt que d'ignorer la province dans des secteurs où elle dispose des fonds nécessaires pour assurer une certaines participations et auxquels elle peut légitimement s'intéresser.

Le sénateur Hicks: Je suis persuadé que les forts sont partagés.

Le vice-président: Y a-t-il d'autres questions?

Au nom du Comité, je désire remercier M. Collins et ses deux sous-ministres, M. David Norris et M. Cyril Abery, d'avoir comparu devant nous cet après-midi. J'aimerais également remercier les honorables sénateurs de leurs questions. La séance est levée.

Le Comité lève la séance.

APPENDIX "40A"

SUBMISSION
TO
THE SENATE COMMITTEE
ON
NATIONAL FINANCE

by
THE HONOURABLE JOHN F. COLLINS, F.R.C.P.(E)
Minister of Finance
Government of Newfoundland and Labrador

JUNE 16, 1981

TABLE OF CONTENTS

Introduction
Fiscal Arrangements
Major Resource Developments
 (a) The Fishery
 (b) Hydroelectricity
 (c) Offshore Oil & Gas
DREE
Transportation
 (a) Trans-Canada Highway
 (b) Labrador
 (c) Railway
Marine Related Industry
National Defence
Conclusion

Attachment: Newfoundland Submission to the Parliamentary
Task Force on Federal-Provincial Fiscal
Arrangements (May 4, 1981).

INTRODUCTION

The Province would first like to express its thanks to the Committee for the opportunity to make this presentation and wishes the Committee the greatest possible success throughout its deliberations.

In making its presentation to the Committee, the Province would like to place its remarks in the context of our natural resource endowments and in those historical and geographical factors which have led to the development of the presently unique social and economic characters of this Province.

In 1960 the discovery of an abandoned Norse settlement in northern Newfoundland confirmed scholarly speculation that the Norse had visited and inhabited Newfoundland around 1000 A.D. Newfoundland was rediscovered in 1497 by John Cabot, a Genoese sailor who had been commissioned by King Henry VII of England to search for a new route to the riches of the east. Cabot reported that the waters around Newfoundland were teeming with fish. By the mid-1500's, large fleets of English, French, Portuguese and Spanish fishing vessels were fishing in Newfoundland waters.

APPENDICE «40A»

MÉMOIRE PRÉSENTÉ
AU
COMITÉ SÉNATORIAL
DES
FINANCES NATIONALES

Par
L'HONORABLE JOHN F. COLLINS, M.C.R.M.(E)
Ministre des Finances
Gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador

LE 16 JUIN 1981

TABLE DES MATIÈRES

Introduction
Accords fiscaux
Exploitations des principales ressources
 a) La pêche
 b) L'hydro-électricité
 c) Le pétrole et le gaz offshore
Le MEER
Le transport
 a) La Transcanadienne
 b) Le Labrador
 c) Le réseau ferroviaire
Les industries connexes au secteur maritime
La défense nationale
Conclusion

Ci-joint: Mémoire de Terre-Neuve présenté au groupe de travail parlementaire sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. (4 mai 1981).

INTRODUCTION

La province aimerait tout d'abord remercier les membres du Comité de lui avoir fourni l'occasion de se faire entendre et souhaite que leurs efforts soient couronnés de succès.

Dans sa présentation au Comité, la province aimerait placer ses observations dans le contexte des ressources naturelles qu'elle possède ainsi que des facteurs historiques et géographiques auxquels elle doit son actuel caractère social et économique unique.

En 1960, la découverte dans le Nord de Terre-Neuve d'un village nordique abandonné a confirmé l'hypothèse savante voulant que les Nordiques se soient rendus à Terre-Neuve vers l'an 1000 ap(r). J.-C. et y aient habité. C'est en 1497, que Jean Cabot, un marin de Gênes redécouvrit Terre-Neuve; il avait été mandaté par le Roi Henry VII d'Angleterre de trouver une nouvelle route vers les richesses de l'Orient. Cabot signala alors que les eaux entourant Terre-Neuve fourmillaient de poissons. Au milieu des années 1500, des flottes importantes de bateaux de pêche anglais, français, portugais et espagnols tendaient leurs filets dans les eaux de Terre-Neuve.

The fishing ships of various nations probably maintained shore facilities and left overwintering crews in Newfoundland from the early 1500's onwards, and the land was officially claimed for England in 1583, nearly 400 years ago, when Sir Humphrey Gilbert visited St. John's. While unofficial settlement was well established by the mid-sixteenth century 'official' attempts at colonization began in 1610.

During the seventeenth century, powerful fishing interests from England's "West Country" convinced the British Crown to enact harsh laws aimed at discouraging settlement. These West Country merchants feared that a resident population of independent Newfoundland fishermen would seriously weaken their monopoly. The wars of the eighteenth century disrupted the English fishery in Newfoundland and the later part of the century saw a rapid increase in the resident population.

Throughout most of the nineteenth century, the Newfoundland economy thrived on the twin resources that were represented by the cod fishery and the annual seal hunt. Representative Government was granted in 1832 and Responsible Government was extended in 1855. Many of the most impressive buildings of present day Newfoundland were constructed during the prosperous years of the early and middle 1800's.

During the late 1800's, the economy began to diversify. The cross-island railroad, begun in 1881, was completed in 1898; a large drydock was constructed at St. John's; sawmilling became an important industry in central Newfoundland; large scale mining developments began at Bell Island, and the Notre Dame Bay area; and indigenous manufacturing flourished on the basis of the colony's growing population. The construction of giant newsprint complexes at Grand Falls and Corner Brook in 1909 and 1925, respectively, firmly established the economic base for the central and western areas of the island.

The worldwide economic collapse that marked the advent of the Great Depression virtually wiped out the export markets for Newfoundland's resource oriented economy. The necessity to provide government relief to large numbers of the population and a sharp decline in government revenues led the government of Newfoundland to vote in 1933 to temporarily suspend its Dominion status within the Commonwealth in favour of a Commission of Government comprised of officials appointed by Newfoundland and Great Britain.

World War II brought renewed prosperity to Newfoundland. The world markets for Newfoundland products improved dramatically during the war and, this, coupled with the construction of Canadian and American military bases in Newfoundland and Labrador, resulted in full employment and rapid increases in earned incomes.

Les bateaux de pêche des diverses nations ont probablement entretenu des installations côtières et ont laissé des équipages hiberner à Terre-Neuve à partir des années 1500. C'est en 1583, il y a presque 400 ans, que le territoire fut officiellement réclamé par l'Angleterre lorsque Sir Humphrey Gilbert se rendit à Saint-Jean. Bien que des colonies y aient été établies de façon officielle au milieu du 16^e siècle, ce n'est qu'en 1610 que les premières tentatives « officielles » de colonisation eurent lieu.

Au cours du dix-septième siècle, des magnats de la pêche du « West Company » de l'Angleterre, réussirent à convaincre la Couronne britannique de promulguer des lois sévères destinées à freiner la colonisation. Ces négociants du West Country craignaient qu'une population résidente de pêcheurs indépendants à Terre-Neuve affaiblirait sérieusement leur monopole. Les guerres du dix-huitième siècle désorganisèrent les activités halieutiques de l'Angleterre à Terre-Neuve de sorte qu'on assista vers la fin du siècle, à un accroissement rapide de la population résidente.

Pendant la majeure partie du dix-neuvième siècle, l'économie de Terre-Neuve connut une prospérité attribuable à deux ressources: la pêche à la morue et la chasse annuelle aux phoques. C'est en 1832 que l'on accorda à Terre-Neuve un gouvernement représentatif et, en 1855, un gouvernement responsable. C'est au cours des années prospères des début et milieu des années 1800 que furent érigés la plupart des édifices impressionnants qui existent encore aujourd'hui à Terre-Neuve.

À la fin des années 1800, l'économie commença à se diversifier. Les travaux de construction d'un chemin de fer à travers l'île amorcés en 1881 furent achevés en 1898; une importante cale sèche fut construite à Saint-Jean; l'industrie du sciage du bois acquit une grande importance dans la partie centrale de la province; les prospections minières à grande échelle furent amorcées à Bell Island ainsi que dans la région de la baie Notre-Dame, et, enfin, la croissance démographique contribua à l'essor de l'industrie indigène de la fabrication au sein de la colonie. La construction de gigantesques usines de papier journal à Grand Falls et Corner Brook en 1909 et en 1925, respectivement, établirent fermement la base économique des parties centrales et occidentales de l'île.

L'effondrement économique mondial qui a marqué l'avènement de la Grande Dépression fit virtuellement disparaître les marchés vers lesquels la province exportait les produits de son économie fondée sur les ressources. La nécessité pour les pouvoirs publics de venir en aide à une grande partie de la population et une chute vertigineuse de leurs recettes ont obligé ces derniers à adopter en 1933 une loi prévoyant la suspension temporaire de son statut de Dominion au sein du Commonwealth qui serait remplacé par une Commission de gouvernement constituée de représentants nommés par Terre-Neuve et la Grande-Bretagne.

La Seconde Guerre mondiale apporta à Terre-Neuve un regain de prospérité. En effet c'est au cours de cette guerre, que la province trouva de nouveaux débouchés mondiaux pour ses produits et c'est également grâce à la construction de bases militaires canadiennes et américaines à Terre-Neuve et au Labrador, qu'elle pu atteindre le plein emploi et voir ses bénéfices réalisés s'accroître rapidement.

After the War, the political movement for the restoration of self-government gained increasing strength and, in June, 1948, a referendum was held to determine whether Newfoundland should retain Commission of Government, have Responsible Government restored, or join the Canadian Confederation.

When neither of these three options achieved a clear majority, a second referendum was held with the least popular option, Commission of Government, being dropped from the ballot paper. On this occasion the vote for Confederation was narrowly successful and Newfoundland became Canada's newest province on March 31, 1949.

Newfoundland's economy since Confederation continues to be dominated by the resource sectors. The giant newsprint mills at Corner Brook and Grand Falls have undergone a continuing modernization and now have a capacity to produce in excess of 700,000 tons of newsprint per year. The importance of the forest industry has been further augmented by the construction of a linerboard mill at Stephenville. The plant is now undergoing conversion to a newsprint facility.

One of the most exciting aspects of Newfoundland's economic development has been the growth of the mining sector to the point where it now provides the Province's most important export in value terms. Since Confederation, mines on the island have produced copper, lead, zinc, silver, gold, cadmium, iron ore, fluorspar, pyrophyllite, asbestos, silica, gypsum, and limestone. The importance of these mines has been largely overshadowed, however, by the development of the high grade ore resources along the Quebec/Labrador border. In 1947 rapidly expanding markets for steel and the expectation of diminishing world reserves of iron ore resulted in a decision to bring the area into production. By 1954, a new town had been erected at Schefferville, Quebec, for exploitation of deposits on both sides of the border, and a 565 kilometre, high capacity railroad had been constructed through Labrador to carry ore between the mines and the port of Sept Îles.

During the 1950's, research into the refining of iron ore led to increasing interest in the immense deposits of low grade iron ore that had been previously identified in west central Labrador. By the mid-1960's, large new mines had been established at Wabush and Labrador City.

Since that time, the mines and pelletizing facilities at Labrador City have undergone several expansion programs so that, by the 1970's, more than one-half of Canada's output of iron ore was being produced in western Labrador.

Newfoundland, and more particularly Labrador, still contain large reserves of undeveloped mineral wealth. In addition, the hydrocarbon potential of the continental shelf which surrounds the south and east coasts of Newfoundland and Labrador has recently attracted considerable interest. This continental shelf covers an area of 932,000 square kilometres—more

Après la guerre, le mouvement politique vers la restauration du gouvernement autonome prit de plus en plus d'ampleur et, c'est en juin 1948, qu'un référendum fut tenu afin de décider si Terre-Neuve devait retenir le statut de Commission de gouvernement, rétablir le régime de gouvernement responsable ou si elle devait entrer dans la Confédération canadienne.

Comme aucune des ces trois options n'obtint une majorité nette, les autorités organisèrent donc un second référendum en laissant tomber cette fois-ci l'option la moins populaire, la Commission du gouvernement. C'est de justesse que les Terre-Neuviens optèrent pour la confédération faisant de Terre-Neuve la plus jeune province du Canada, le 31 mars 1949.

Depuis l'entrée de Terre-Neuve dans la Confédération, l'économie de cette province continue à être dominée par les secteurs des ressources. Les gigantesques usines de papier journal de Corner Brook et Grand Falls ont fait l'objet de constantes transformation et sont maintenant à même de produire plus de 700 mille tonnes de papier journal par an. L'importance de l'industrie forestière s'est accrue encore plus grâce à la construction d'une fabrique de carton doublure à Stephenville. On procède actuellement à sa transformation en une usine de papier journal.

Un des aspects les plus intéressants de l'expansion économique de Terre-Neuve a été la croissance du secteur minier qui assure maintenant à la province ses revenus les plus importants au titre de l'exportation. Depuis l'entrée de Terre-Neuve dans la Confédération, les mines de l'île ont produit du cuivre, du plomb, du zinc, de l'argent, de l'or, du cadmium, du minerai de fer, du spath fluor, de la pyrophyllite, de l'amiante, du silice, du gypse et de la pierre à chaux. L'importance de ces mines a été largement masquée toutefois, par l'exploitation de minerais à haute teneur le long de la frontière du Québec et du Labrador. En 1947, l'expansion rapide des marchés de l'acier et la perspective d'une baisse des réserves mondiales du minerai de fer ont poussé Terre-Neuve à exploiter le secteur. En 1954, une nouvelle ville voyait le jour à Schefferville (Québec) pour l'exploitation des dépôts de part et d'autre de la frontière et une voie de chemin de fer à fort rendement de 565 kilomètres de longueur, fut construite à travers le Labrador afin de pouvoir acheminer le minerai à partir des mines jusqu'au port de Sept-Îles.

Au cours des années 50, des travaux de recherche effectués sur les procédés de raffinage du minerai de fer ont amené de plus en plus de gens à s'intéresser aux immenses gisements de minerai de fer à faible teneur qui avaient déjà été découverts dans la partie centre-ouest du Labrador. Vers le milieu des années 60, de nouvelles mines importantes étaient établies à Wabush et à Labrador City.

Depuis ce temps, les mines et les installations de pastillage de Labrador City ont fait l'objet de nombreux programmes d'expansion de sorte que, au cours des années 70, plus de la moitié du fer du Canada était produit dans l'ouest du Labrador.

Terre-Neuve, et plus particulièrement le Labrador, comptent toujours d'importants gisements encore inexploités. En outre, les ressources potentielles d'hydrocarbures du plateau continental qui entoure les côtes du sud et de l'est de Terre-Neuve et du Labrador ont suscité récemment beaucoup d'intérêt. Ce plateau s'étend sur 932,000 kilomètres carrés—plus de

than twice the land area of the Province, and has always been the site of natural resource exploration for Newfoundland and Labrador, i.e. the fisheries. Hopes for large scale commercial production of oil and gas have been heightened by the 1979 discovery of a deposit of high quality crude at Hibernia on the eastern Grand Banks.

Newfoundland is also rich in another form of energy—water power. The availability of large quantities of electric power at low-cost has encouraged the growth of energy-intensive industries such as pulp and paper, oil refining, and the electric reduction of phosphate ore.

While numerous hydroelectric developments took place on the island during the 1960's and 1970's, these events were outweighed by the development of the massive power potential on the Churchill River in central Labrador. The project, completed in 1974, was the largest construction project in Canadian history and was, at the time of its completion, the most expensive project to be undertaken by private industry anywhere in the world.

Most of the power generated by Churchill Falls is sold to Hydro-Quebec under long term contract and at extremely low cost, and the development is an important supplier of electricity to eastern Canada.

While progress in the mining, oil and gas, and hydroelectric energy sectors has been impressive, the fisheries continue to form the backbone of the overall provincial economy. Until the 1930's, the Newfoundland fishery was based almost entirely upon a single product, salt cod, which was marketed throughout the "hot countries" of the Mediterranean, the West Indies, and South America. Then, in 1937, the first side trawlers based in Newfoundland ports went into operation and in the following year, the country's first fresh/frozen fish plant came into production. By the mid-1950's, salt cod production had been largely displaced by the production of fresh frozen products intended for the American market. The necessity to ensure a steady supply of raw material to the processing plants encouraged the growth of the offshore harvesting sector relative to the seasonal inshore fishery. However, the northern cod stocks, off the coasts of Labrador and Northwestern Newfoundland, vital to the preservation of the 600 communities in these areas, were exploited only by the inshore fishery. The development of the offshore sector encouraged, in its turn, the harvesting of such previously underutilized species as redfish, haddock, and flatfish which are not normally found in inshore waters.

Unfortunately, the 1950's and 1960's were marked by a very rapid buildup in the harvesting effort of foreign fleets fishing on the offshore banks surrounding Newfoundland. By 1974, it was obvious that the fish stocks off Canada's east coast had been seriously depleted. Repeated representations by Newfoundland fishery interests were made to the Federal authority under whose jurisdiction fishery regulation lay, to exercise adequate control over foreign fleets. Finally, in January, 1977, Canada implemented extended fisheries jurisdiction which

deux fois la superficie terrestre de la province—et a toujours constitué un endroit de choix pour la prospection des ressources naturelles de Terre-Neuve et du Labrador, comme par exemple les pêches. La découverte en 1979, d'un gisement de brut d'une très grande qualité à Hibernia, sur les grands bancs de l'Est a ranimé les espoirs en vue de la production de pétrole et de gaz sur une grande échelle.

Terre-Neuve possède également une autre importante source d'énergie—ses cours d'eau. La disponibilité de ressources énergétiques électriques énormes et peu coûteuses a favorisé l'expansion d'industries à forte consommation d'énergie comme l'industrie des pâtes et papiers, le raffinage du pétrole ainsi que celle de la réduction du minerai phosphaté.

Bien qu'il y ait eu au cours des années 60 et 70, de nombreuses réalisations dans l'île sur le plan hydro-électrique, ces dernières ont été reléguées au second plan par la mise en valeur du potentiel hydro-électrique de la rivière Churchill dans la partie centrale du Labrador. Le projet, achevé en 1974, a été le plus grand ouvrage de construction de toute l'histoire canadienne et était, au moment où il a été achevé, le projet le plus coûteux du monde mis en œuvre par l'entreprise privée.

Presque toute l'électricité produite à Churchill Falls est vendue à l'Hydro-Québec en vertu d'un contrat à long terme et à prix modique; Churchill Falls fournit également à l'Est du Canada une bonne partie de son électricité.

Bien que les progrès réalisés dans les domaines de l'exploitation minière, du pétrole et du gaz ainsi que des secteurs de l'énergie hydro-électrique aient été impressionnants, les pêches constituent toujours le pivot de l'économie provinciale dans son ensemble. Jusqu'à 1930, le secteur des pêches à Terre-Neuve était axé presque uniquement sur un seul produit, la morue salée qui était vendue dans les «pays chauds» de la Méditerranée, des Antilles et de l'Amérique du sud. En 1937, on a utilisé pour la première fois des chalutiers basés au port de Terre-Neuve et l'année suivante, on ouvrait la première usine de congélation du poisson frais. Au milieu des années 50, la production de morue salée a perdu beaucoup de terrain au profit des produits surgelés destinés au marché américain. La nécessité d'assurer un approvisionnement constant de matières brutes aux installations de traitement a favorisé la croissance du secteur de la pêche hauturière aux dépens de celle de la pêche côtière saisonnière. Toutefois, les réserves de morue du nord, au large des côtes du Labrador et du nord-est de Terre-Neuve, essentielles à la survie de plus de 600 collectivités de ces zones, n'ont été exploitées que par les pêcheurs côtiers. Le développement du secteur de la pêche hauturière a favorisé, à son tour, la pêche d'espèces auparavant très peu recherchées comme le saumon male à l'époque du frai, l'aiglefin et le poisson plat qu'on ne retrouve pas normalement le long des côtes.

Malheureusement, les années 50 et les années 60 ont été marquées par une intensification très rapide de l'effort des flottes étrangères qui se rendaient pêcher sur les bancs aux larges des côtes entourant Terre-Neuve. En 1974, il était évident que les réserves de poisson aux larges de la côte est du Canada avaient beaucoup diminué. C'est ainsi que des pêcheurs de Terre-Neuve se sont plaints à plusieurs reprises aux autorités fédérales responsables des règlements de pêche afin qu'elles exercent un contrôle adéquat sur les flottes étran-

provided control over fish stocks and fishing effort within 200 miles of the coast. The revival of the fish stocks which is now taking place holds considerable potential for increased employment and incomes within the industry over the next several years.

Since the Second World War and, more particularly, since union with Canada in 1949, we have seen accelerated progress in a number of economic and social areas. Developments in the natural resource sector have been considerable and Federal-Provincial arrangements have helped us greatly in constructing the present highway system and in providing the health and educational services which represent a major improvement over the recent past.

Nevertheless, social and economic disparities between this Province and the rest of Canada continue to exist and are, in many respects, as broad and as serious today as they were at the time of Confederation. In 1980, 29,000 workers out of a total labour force of 213,000 were unemployed, yielding an unemployment rate of 13.5 percent as compared with 7.5 percent for Canada as a whole. Similarly, both GDP per capita and earned income per capita, at 51 percent and 52 percent of the Canadian average respectively, are clearly illustrative of the overall variance in the social and economic well-being of the Province relative to the rest of Canada. Social indicators of education, health, and housing quality remain highly inadequate by normal Canadian standards.

In view of the significant real progress which has been made, the question may logically be asked as to why existing disparities of employment, income, and social wealth have so stubbornly resisted the very serious efforts aimed at their alleviation. There are several reasons. Perhaps the major one is that Newfoundland has, over the past three decades, suffered an unusually large number of serious exogenous shocks to its economy. The event of Confederation itself, with the concomitant removal of Canada/Newfoundland customs barriers and the introduction of the subsidized Gulf ferry/freight service, resulted in the elimination of virtually all of the new Province's indigenous, import competitive manufacturing industry and 3000 jobs. The almost complete phase out of major Canadian and American army, navy, and air force bases at St. John's, Argentia, Gander, Stephenville, and Goose Bay during the late 1950's and 1960's, destroyed what was during the 1950's, Newfoundland's third largest industry in terms of money injected into the economy and direct employment for approximately 5,000 people. Similarly, virtually every mining enterprise in the Province at the time of Confederation, including the massive iron ore mining operation at Wabana which was, for many years, the single largest mining operation in the British Empire and employer of 6,000 men, had closed by the late 1960's. Meanwhile, the advent of technological change, in the form of the chainsaw and wheeled skidder during the late 1950's and early 1960's, transformed the logging industry and brought about the elimination of almost 20,000 jobs in pulp wood harvesting. Similarly, the transformation of the fishery

gères. C'est en janvier 1977, que le Canada a enfin adopté un nouveau règlement dans le domaine des pêches prévoyant le contrôle des réserves de poisson et de la pêche jusqu'à 200 milles des côtes. La reconstitution actuelle des réserves de poisson offre de grandes possibilités d'amélioration des perspectives d'emploi ainsi que des hausses de revenu pour l'industrie au cours des prochaines années.

Depuis la Seconde Guerre mondiale et, plus particulièrement, depuis son entrée dans la Confédération en 1949, Terre-Neuve a réalisé des progrès à un rythme accéléré dans un certain nombre de secteurs économiques et sociaux. Ces progrès ont été considérables dans le secteur des ressources naturelles et les ententes fédérales-provinciales nous ont beaucoup aidés à aménager notre réseau routier actuel et à assurer des services de santé et d'éducation qui constituent une grande amélioration par rapport à ce qu'ils étaient au cours de ces dernières années.

Néanmoins, les disparités socio-économiques entre notre province et le reste du Canada continuent à exister et sont, à bien des égards, aussi nombreuses et aussi graves aujourd'hui qu'elles ne l'étaient au moment de notre entrée dans la Confédération. En 1980, nous comptons 29,000 chômeurs parmi une population active de 213,000, ce qui représente un taux de chômage de 13,5 p. 100 par rapport à 7,5 p. 100 pour l'ensemble du Canada. De même, le produit intérieur brut par habitant et les bénéfices réalisés par habitant, que se situent à 51 p. 100 et 52 p. 100 de la moyenne canadienne respectivement, témoignent clairement de l'écart global qui existe par rapport au reste du Canada en matière de bien-être. Les indicateurs sociaux d'éducation, de santé et de qualité de l'habitation demeurent très inadéquats si on les compare à la normale canadienne.

Étant donné les grands progrès réalisés, il est naturel de se demander pourquoi les disparités actuelles au titre de l'emploi, du revenu et de la condition sociale ont résisté de façon si acharnée aux sérieux efforts déployés en vue de les atténuer. Il y a à cela un bon nombre de raisons, mais la plus importante est attribuable au fait que l'économie de Terre-Neuve a dû subir, au cours des trois dernières décennies, une suite assez considérable de chocs graves provoqués de l'extérieur. La Confédération elle-même ainsi que la suppression concomitante des tarifs douaniers entre le Canada et Terre-Neuve de même que l'introduction du service subventionné de traversier et de transport des marchandises dans le golfe ont anéanti virtuellement toute l'industrie manufacturière de la nouvelle province sur le marché des importations et ont privé la population de 3000 emplois. La suppression graduelle et presque complète des principales bases canadiennes et américaines de l'armée de terre, de la marine et de l'aviation à St-Jean, à Argentia, à Gander, à Stephenville et à Goose Bay à la fin des années 50 et au cours des années 60, a détruit ce qui était au cours des années 50 la troisième industrie en importance à Terre-Neuve eu égard à l'argent injecté dans l'économie et l'emploi direct de quelque 5000 personnes. De même, presque toutes les entreprises minières de la province, au moment de son entrée dans la Confédération, y compris l'importante exploitation du minerai de fer à Wabana qui a été, pendant de nombreuses années, la plus grosse exploitation du genre dont tout l'Empire britannique et où travaillaient 6000 hommes, avaient fermé leurs portes à la fin des années 60. Des change-

from a labour-intensive, inshore based, salt cod operation to a more capital intensive, partially offshore based, fresh frozen fish processing operation, contributed to a substantial reduction in the number of fishermen. The decline in fish stocks after the mid-1960's, and the virtual collapse of Canadian east coast fisheries in 1974, brought about as a result of over-harvesting by foreign vessels and Canada's reluctance to impose a 200 mile management regime over the fishing stocks adjacent to its coast line, further contributed to this decline. In addition, many well-intentioned provincial government economic development initiatives ended in failure and contributed to the substantial burden of public debt already swollen by the necessity to provide financing for needed public services. At the present time Newfoundland's per capita debt is the highest of any Canadian province while our credit rating and ability to carry this substantial burden are the lowest. Another factor in explaining the continuance of these disparities is the Province's failure to capture an adequate share of the economic rent of those projects, such as the Churchill Falls power development, which have proven to be outstandingly successful.

While there are obviously no simplistic solutions to regional disparities or Newfoundland's economic problems, we now believe that the painful period of adjustment that characterized the past three decades is now largely behind us and that the Province is better prepared today to meet the challenges of the next decade than it has at any time in the past. Through careful planning and proper investment decisions, with respect to the abundant natural resources in the Province, we believe that Newfoundland, with the continued involvement and support of the Federal Government, has the capability to overcome the present economic and social difficulties which confront us.

We would now direct the Committee's attention to the fundamental issues and specific program areas which are of crucial importance to this Province's long term social and economic development.

FISCAL ARRANGEMENTS

While there are a number of Federal/Provincial issues of vital importance to this Province, there is none of such immediate and fundamental concern as the renegotiation of the Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act. To put the matter of Federal Government support clearly into perspective, one need only consider that in 1980-81, \$566 million or 46 per cent of total current account revenues of \$1,227 million came to the Province in the form of federal

ments technologiques, notamment l'arrivée de la tronçonneuse mécanique et de la débusqueuse à roues à la fin des années 50 et au début des années 60, ont transformé l'industrie de l'abattage du bois et entraîné la suppression de presque 20 000 emplois dans le domaine du bûcheronnage du bois à pâte. De même, le passage de la pêche de la morue salée, d'une industrie côtière de main-d'œuvre à une industrie de traitement du poisson congelé axée sur le capital et en partie basée au large des côtes, a contribué à réduire le nombre de pêcheurs. L'ameusement des réserves de poissons après le milieu des années 60 et l'effondrement virtuel en 1974 de l'industrie de la pêche sur la côte est canadienne provoqués par les trop grosses prises des pêcheurs étrangers et par le peu d'empressement du Canada à imposer une limite de 200 milles sur la zone de pêche au large de son littoral, ont également contribué à ce déclin. En outre, de nombreuses initiatives bien intentionnées du gouvernement provincial dans le domaine de l'expansion économique ont échoué contribuant aussi au lourd fardeau de la dette publique, déjà alourdi par l'obligation d'assurer le financement des services publics nécessaires. A l'heure actuelle, la dette de Terre-Neuve par habitant est plus élevée que dans n'importe quelle autre province canadienne alors que sa cote de solvabilité et son aptitude à assumer ce lourd fardeau sont à leur plus bas. On pourrait également attribuer la perpétuation de ces disparités à l'impuissance de la province à s'emparer d'une part adéquate du loyer économique de ces projets, notamment le projet hydro-électrique de Churchill Falls, qui a connu un succès retentissant.

Bien que de toute évidence il ne semble y avoir aucune solution simple aux disparités régionales ou aux problèmes économiques de Terre-Neuve, nous estimons maintenant que la période pénible d'ajustement qui a caractérisé les trois dernières décennies est chose du passé et que la province est beaucoup mieux à même aujourd'hui qu'elle ne l'a jamais été par le passé de relever les défis de la prochaine décennie. Grâce à une planification prudente et à des décisions judicieuses en matière d'investissement compte tenu des énormes ressources naturelles de la province, nous estimons que Terre-Neuve, grâce à la participation et à l'appui constants du gouvernement fédéral, est en mesure de surmonter les difficultés économiques et sociales auxquelles elle doit présentement faire face.

Nous attirons maintenant l'attention du Comité sur les questions fondamentales et sur certains programmes qui revêtent une importance cruciale pour le développement économique et social à long terme de la province.

ACCORDS FISCAUX

Un certain nombre de questions fédérales-provinciales sont d'une importance primordiale pour la province, mais aucune n'est plus fondamentale et ne requiert une attention aussi immédiate que la renégociation de la Loi sur les accords fiscaux et sur le financement des programmes établis. Pour replacer la question de l'appui du gouvernement fédéral dans sa perspective, il suffit de signaler qu'en 1980-1981, la province a reçu \$566 millions c'est-à-dire 46% des \$1,227 million

revenue transfers. Of these transfers, Tax Equalization, at \$388 million, and Established Programs Financing Grants, at \$155 million, are, by far, the most important.

The necessity for fiscal transfers arises as a result of a fundamental defect of the British North America Act in respect of fiscal balance in that the responsibilities of the Provinces to provide public services such as health and education were inadequately matched to their taxing abilities. While the EPF arrangements and such other measures as the transfer of tax points have helped to fill the void, some Provinces, because of their poorly developed tax bases, are still unable to adequately finance those areas of responsibility which fall clearly under their jurisdiction. The equalization system, from which most provinces benefit, is intended to allow provinces of below average capacity to provide needed public services without having to resort to overly burdensome levels of taxation.

At the moment, there is little indication that the extent of this need will change in the near future and with the current Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act due to expire in March, 1982, the province is most anxious to successfully negotiate the fiscal arrangements that will apply for the 1982-87 period. While preliminary discussions commenced in early Summer of 1980, the Federal Government's stated intention to postpone negotiation of the Established Programs Financing arrangements until after release of the Report of the Parliamentary Task Force this Summer, is an element of real concern. Meanwhile, the Federal Government has made several statements, in the recent Federal Budget and elsewhere, to the effect that it expects to achieve significant expenditure reductions in the area of Federal/Provincial transfers.

Assuming that any such report will be followed by a lengthy period of review by officials, the time remaining in which to conclude the new arrangements will be shortened considerably, and this unfortunately could jeopardize both the progress and the eventual success of the Federal-Provincial negotiations. Any discussions of such vital importance to the Newfoundland economy must provide sufficient opportunity for the Province to make a meaningful input to the decision making process and sufficient time to finalize the many aspects of such detailed arrangements.

The Province has very recently submitted its concern to the Parliamentary Task Force, and today I would like to table that same submission for consideration by the Senate Committee. Rather than dwell on the contents here, we would simply ask that the committee members examine this document and assess for themselves the full scope and the extent of the fiscal proposals put forward by the Newfoundland Government.

MAJOR RESOURCE DEVELOPMENTS

While all our resources are important and offer significant potential for wealth creation, the fisheries, hydroelectricity, and offshore minerals, are of particular significance.

de recettes totales de compte des opérations courantes sous forme la péréquation fiscale (\$388 millions) et les subventions dans le cadre du financement des programmes établis (\$155 millions).

La nécessité d'effectuer ces transferts fiscaux provient d'une lacune fondamentale de l'Acte de l'Amérique du Nord britannique, qui a mal assorti la capacité d'imposition des provinces à leurs responsabilités en matière de prestation de services publics dans le domaine de la santé et de l'enseignement, par exemple. Bien que les accords du FPE et autres mesures semblables comme le transfert de points fiscaux aient contribué à combler cette lacune, certaines provinces, à cause de l'insuffisance de leur assiette fiscale, sont encore incapables de financer suffisamment les secteurs qui relèvent clairement de leur compétence. Le système de la péréquation, dont bénéficie la plupart des provinces, vise à permettre à celles dont la capacité fiscale est au-dessous de la moyenne de fournir les services publics nécessaires sans avoir à recourir à des niveaux d'imposition excessifs.

Actuellement, rien pour ainsi dire n'indique que l'ampleur de ce besoin changera dans le proche avenir, et comme la Loi sur les accords fiscaux et sur le financement des programmes établis doit expirer en mars 1982, la province désire vivement renégocier de façon satisfaisante les accords fiscaux qui s'appliqueront à la période allant de 1982 à 1987. Bien que des discussions préliminaires aient été amorcées au début de l'été 1980, l'intention du gouvernement fédéral de différer la renégociation des accords de financement des programmes établis jusqu'à ce que le Groupe de travail parlementaire ait remis son rapport cet été est un élément de préoccupation véritable. Dans l'intervalle, le gouvernement fédéral a fait plusieurs déclarations, dans son récent exposé budgétaire et ailleurs, selon lesquelles il prévoit faire d'appréciables réductions de dépenses au chapitre des transferts fédéraux-provinciaux.

En présumant que ce rapport sera suivi d'une longue période d'étude par les hauts fonctionnaires, le temps qu'il faudra prendre pour conclure les nouveaux accords en sera considérablement réduit, ce qui pourrait malheureusement compromettre le déroulement et l'éventuel succès des négociations fédérales-provinciales. Dans des discussions d'une telle importance pour l'économie de Terre-Neuve on devrait fournir à la province une latitude qui lui permette d'apporter une contribution appréciable au processus de prise de décisions et lui accorder les délais nécessaires pour finaliser les nombreux aspects de ces accords.

La province a récemment fait part de ses préoccupations au Groupe de travail parlementaire et j'aimerais aujourd'hui porter le mémoire qu'elle lui a soumis à l'attention du Comité sénatorial. Nous ne traiterons pas ici des divers éléments de ce document mais nous demanderons aux membres du Comité de l'examiner et d'évaluer la portée des propositions fiscales faites par le gouvernement de Terre-Neuve.

EXPLOITATION DES PRINCIPALES RESSOURCES

Bien que toutes nos ressources soient importantes et qu'elles représentent un potentiel appréciable d'enrichissement, la pêche, l'hydro-électricité et les minéraux des fonds marins revêtent une importance particulière.

These three opportunities, taken together, have the potential to make Newfoundland a "have" rather than a "have not" province if properly managed and developed. The problem therefore, is not that there are no opportunities, but rather that a number of important decisions are required in which the Federal Government must share, before these opportunities are realized and able to make a significant impact on our overall financial position in the short to medium term.

As indicated above, per capital GDP and earned income are only slightly better than 50 percent of the national average. For Newfoundland to reach the national average by the year 2000, real growth will have to double the national rate each and every year. If real Canadian GNP, for example grows at an average rate of 3 percent per year, Newfoundland's GPP will have to increase at a compound rate of 6 per cent every year for 20 years—not to become a "have province"—just to catch the national average. This is obviously a gigantic task and we will need to exploit every opportunity fully to achieve it.

The importance of the fisheries, hydroelectricity and offshore minerals to Newfoundland's economy is discussed in the section which follow:

(a) *The Fishery*

Decisions taken with regard to the fishery have a pervasive effect on the Newfoundland economy and on the financial position of its Government. Fish harvesting and processing activities comprise the Province's largest industry in terms of employment, and the fisheries sector is of major importance to every major region of the Province. For the majority of communities in Newfoundland, the fisheries continue to provide the sole economic base.

By the early 1970's the Newfoundland fishery was on the verge of collapse as a result of more than two decades of mismanagement and neglect. Unlike the Prairie wheat industry, which received a generous measure of government encouragement and support throughout the 1950's and 60's, the Canadian east coast fisheries were largely regarded by Canadian fisheries' managers as an anachronism than could best be allowed to die a natural death. While the Federal Government did provide financial aid through such programs as the Unemployment Insurance system—the benefits of which were extended to fishermen in the late 1950's—and the resettlement program, such measures were designed to ease the social burden associated with the transition from the individualistic structure of the fisheries to a modern industrial state rather than being oriented towards the rationalization and modernization of the industry.

Meanwhile, many of the countries of eastern and western Europe, many of which already enjoyed a standard of living and technological advancement equal to that of Canada, perceived the value of the vast biomass available off Canada's east coast and invested heavily in distant water fleets designed to exploit a resource which was located virtually at our doorstep. The absence of a well defined Canadian fisheries policy and intense competition between foreign fleets for an available, yet limited, resource resulted in the predict-

Si elles sont bien exploitées et bien gérées, ces trois ressources réunies peuvent transformer Terre-Neuve en province «nantie» plutôt que «dépourvue». Le problème tient donc non pas au manque de ressources, mais plutôt au fait qu'un certain nombre de décisions importantes doivent être prises dans le cadre desquelles le gouvernement fédéral doit partager les biens dont il dispose en attendant que nos ressources puissent être exploitées et se répercuter de façon sur notre position financière globale à court et à moyen termes.

Comme nous l'avons signalé plus haut, le PIB et les recettes d'exploitation ne représentent qu'un peu plus de 50 p. 100 de la moyenne nationale. Pour que Terre-Neuve rejoigne la moyenne nationale d'ici l'an 2,000, elle devra chaque année enregistrer une croissance réelle qui représente le double du taux national. Par exemple, si le PNB canadien réel augmente au taux moyen de 3 p. 100 par année, le PPB de Terre-Neuve devra augmenter au taux composé de 6 p. 100 par an pendant 20 ans et ce, non pas pour devenir une province «nantie», mais simplement pour rattrapper la moyenne nationale. De toute évidence, c'est une tâche énorme et nous devons exploiter pleinement toutes nos possibilités pour la remplir.

Dans les parties qui suivent, nous traitons de l'importance que revêtent la pêche, l'hydro-électricité et les minéraux des fonds marins pour l'économie de Terre-Neuve:

a) *La pêche*

Les décisions prise relativement à la pêche se répercutent sur la position financière de son gouvernement. La pêche et la transformation du poisson représentent la plus grande industrie de la province sur le plan de l'emploi et ce secteur revêt une grande importance pour toutes nos régions. Pour la majorité des collectivités de Terre-Neuve, la pêche est encore la seule base économique.

Au début des années 70, le secteur de la pêche de Terre-Neuve était sur le point de s'effondrer après deux décennies de mauvaise gestion et de négligence. Contrairement à l'industrie du blé des Prairies, qui avait bénéficié de généreuses mesures d'aide et d'encouragement gouvernementaux tout au long des années 50 et 60, le secteur de la pêche de la côte Est du Canada était en grande partie considéré par les gestionnaires des pêches du Canada comme un anachronisme qu'il valait mieux laisser mourir de sa belle mort. Quoique le gouvernement fédéral ait accordé à la province une aide financière par l'intermédiaire de programmes comme celui de l'aide à la réinstallation et comme celui de l'assurance-chômage, qui a été élargi aux pêcheurs à la fin des années 50, ces mesures étaient conçues pour alléger le fardeau social lié au passage d'une structure individuelle à une structure industrielle moderne et non pour rationaliser et moderniser l'industrie.

Pendant ce temps, de nombreux pays d'Europe de l'Est et de l'Ouest, dont bon nombre jouissaient d'un niveau de vie et d'avancement technologique comparable à celui du Canada, se sont rendu compte de la valeur de la vaste biomas se trouvant au large de la côte Est du Canada et investissaient de fortes sommes dans des flottes huturières conçues pour exploiter une ressource qui se trouvait pour ainsi dire à notre porte. L'absence d'une politique canadienne bien définie en matière de pêche et la rude concurren-

able. By 1974 total landings by Newfoundland vessels had declined steadily and consistently to less than half of the 1969 harvest while foreign vessels increased their landings as a percentage of the total catch from 44 percent in 1954 to 80 percent in 1974. In some areas fish stocks were virtually wiped out. Cod landings off the Province's east coast, for example, declined from 783,204 metric tons in 1968 to 287,508 metric tons in 1975, while the total catch from the Hamilton Bank area, mainstay of the inshore cod fishery on the northwest coast, declined from 360,908 metric tons to only 34,636 metric tons between 1969 and 1976.

Finally, in 1977, Canada moved to impose a 200 mile fisheries management zone. This has permitted a start to be made in revitalizing our historic economic base and forecasts suggest that the overall catch can be increased from about 300,000 metric tons in 1976 to over 1,000,000 metric tons in 1985. This growth, if achieved, can result in significantly increased real incomes for fishermen and in the economic revitalization of some 500 to 700 coastal communities. I do not need to stress the favourable impact which such a recovery would have on the overall economic well-being position as a Province.

It is because of the historic importance to virtually all coastal communities in Newfoundland that the Province believes that Canadians living in our coastal communities should be given first opportunity to obtain the economic benefits from the fisheries and that the Government of Newfoundland should have a major input into the decisions made with regard to fisheries management.

(b) *Hydroelectricity*

Next to the fisheries, the renewable resource which offers the highest potential in the long term for overcoming our disparities with the rest of Canada is undoubtedly hydroelectricity. Newfoundland is blessed with an abundance of water power, particularly in the Labrador portion of the Province. While the development of this great resource will not have the pervasive effect that fisheries development will have on our economy, it will have a very major effect on our overall fiscal position because of the surplus economic rent which can be captured by Government, and, because of the economic stimulus which the availability of a reliable source of renewable energy will have upon economic development in the Province.

The highest energy priority of the Province is the resolution of the inequitable Power Contract with Hydro-Quebec for the output of the Churchill Falls hydroelectric development in Labrador. Under the contract, Hydro-Quebec has the right to take virtually all of the output from the Churchill Falls plant, subject to Newfoundland's recall rights under the original lease to the developer. The Power Contract took effect from September 1, 1976, and under its terms, Hydro-Quebec receives the electrical energy equivalent of 55 million barrels of oil each year at an average price of \$1.80 per barrel for the first 40 years, and has the right to renew the contract for a further 25 years at an oil price equivalent of \$1.20 per barrel. The Economic Council of Canada, in its

rence entre les flottes étrangères se disputant une ressource disponible, quoique limitée, ont donné des résultats qui étaient à prévoir. En 1974, les quantités totales débarquées par des navires de Terre-Neuve, qui avaient diminué de façon constante et régulière, représentaient moins de la moitié des prises de 1969 tandis que les navires étrangers voyaient leurs prises, augmenter passant de 44 pour cent des prises totales en 1954 à 80 pour cent en 1974. Dans certaines régions, des stocks entiers de poissons ont été pratiquement épuisés. Les arrivages de morue de la côte Est de la province, par exemple, sont passés de 783 204 tonnes métriques en 1968 à 287 508 en 1975, et les prises totales de la région du Banc de Hamilton, point d'appui de la pêche à la morue sur la côte Nord-Est, sont passées de 360 908 tonnes métriques à seulement 34 636 entre 1969 et 1976.

Enfin, en 1977, le Canada a imposé une zone de gestion des pêches de 200 milles. Cela a permis de jeter les bases d'une revitalisation de notre base économique historique et l'on prévoit, que les prises globales pourraient passer d'environ 300 000 tonnes métriques en 1976 à plus de 1 000 000 en 1985. Cette croissance une fois réalisée pourrait entraîner une augmentation appréciable du revenu réel des pêcheurs et amener un regain de vitalité économique à quelque 500 à 700 localités côtières. Dès lors, est-il besoin de souligner l'impact favorable qu'un telle reprise aurait sur notre bien-être économique global en tant que province.

C'est à cause de l'importance historique des pêches pour presque toutes les agglomérations côtières de Terre-Neuve que la province estime que les habitants de ces côtes devraient être les premiers à pouvoir bénéficier des pêches et que le gouvernement de Terre-Neuve devrait pouvoir contribuer dans une large mesure aux décisions prises à l'égard de la gestion des pêches.

b) *Hydro-électricité*

Après les pêches, la ressource renouvelable qui offre à long terme les plus grandes possibilités d'aplanir nos disparités avec le reste du Canada est incontestablement l'hydro-électricité. Terre-Neuve jouit d'une abondance d'énergie hydro-électrique, particulièrement au Labrador. Par rapport aux pêches, l'exploitation de cette vaste ressource n'aura peut-être pas des répercussions aussi profondes sur notre économie, mais elle influera beaucoup sur notre position fiscale globale étant donné les recettes supplémentaires que peut en retirer le gouvernement et en raison du stimulant économique que représente l'existence d'une source fiable d'énergie renouvelable pour le développement économique de la province.

La plus grande priorité de la province en matière d'énergie est la résiliation de l'injuste contrat conclu avec Hydro-Québec en ce qui concerne la production du projet hydro-électrique des Chutes Churchill, au Labrador. Aux termes de ce contrat, Hydro-Québec peut accaparer pratiquement toute la production de la centrale des Chutes Churchill, sous réserve des droits de rappel de Terre-Neuve aux termes de la concession initiale à l'exploitant. Toujours aux termes de ce contrat, en vigueur depuis le 1^{er} septembre 1976, Hydro-Québec reçoit chaque année en énergie électrique l'équivalent de 55 millions de barils de pétrole, aux prix moyen de \$1.80 baril pendant les 40 premières années, et elle peut renouveler le contrat pour 25 autres années, en payant

recently released report on the Newfoundland economy, measured the value of Churchill Falls power transferred to Quebec at approximately \$800 million, as determined by Hydro-Quebec's average selling price for electricity of 23 mills in 1980. This sum is \$700 million more than is actually received and implies a transfer of economic rent from Newfoundland to Quebec of approximately \$1,200 per Newfoundlander. A more equitable allocation of the benefits of this vast resource to this Province could obviously do much towards relieving the economic and fiscal disparities which exist between this Province and the rest of Canada.

There are two other hydroelectric sites on the Lower Churchill River which are undeveloped. One is at Gull Island (1700 MW) and the other at Muskrat Falls (600 MW). The Lower Churchill Development Corporation, a joint Federal/Provincial organization, has thoroughly investigated both projects and concluded that Gull Island power can be produced at a significantly lower unit cost than power from Muskrat Falls, but that there must be a market for surplus Gull power. Newfoundland has a customer for Gull power, but feasibility of export sales depends upon an export route and access to the Quebec system. The Province has, therefore, proposed that The National Energy Board Act be amended to enable the Board to regulate interprovincial and international transmission of electric power. The Province firmly believes that Federal constitutional jurisdiction exists and is seeking a firm commitment from the Federal Government to take expeditious legislative action.

The development of the Gull Island project is clearly in the national interest and should be started as soon as possible. Gull Island energy would displace 19 million barrels of imported oil annually and would contribute significantly toward our balance of payments. Furthermore, this project is large in national economic terms and would create widespread industrial and employment benefits, not only in Newfoundland but in Central Canada as well. This would be an opportune time to start such a project, given the high rate of unemployment which exists and the need for a stimulus to the economy.

(c) Offshore Oil and Gas

Unlike the Fisheries and hydroelectricity, offshore oil and gas are non-renewable and, while of critical importance to the Province, must be viewed as the building block upon which a prosperous province can be maintained after their depletion. Unfortunately, the non-renewable nature of offshore resources and the fact that they will be depleted within a very short period in historical terms, generally get overlooked in the euphoria surrounding any announcement of potential oil, gas or other mineral wealth. There is presently a widely held perception in other parts of Canada to the effect that the Newfoundland economy is presently enjoying an oil boom. In fact, while the overall level of exploration investment is considerable, the capital intensive nature of this activity means that only a very small proportion of the total expenditure finds its way into the New-

foundland \$1.20 le baril. Dans son récent rapport sur l'économie de Terre-Neuve, le Conseil économique du Canada évaluait l'énergie des Chutes Churchill transférée au Québec à quelque \$800 millions d'après le prix moyen de 23 millièmes de cents l'unité auquel Hydro-Québec vendait l'électricité en 1980. Cette somme représente \$700 millions que la province ne reçoit en réalité et sous-entend un transfert de loyer de Terre-Neuve au Québec d'environ \$1,200 par Terre-neuvien. Une répartition plus équitable des avantages qu'apporte cette vaste ressource à la province pourrait de toute évidence contribuer beaucoup à atténuer les disparités économiques et fiscales qui existent entre elle et le reste du Canada.

Il y a deux autres sites hydro-électriques en aval de la rivière Churchill qui ne sont pas exploités. L'un est située à l'île Gull (1700 MW), l'autre aux Chutes Muskrat (600 MW). La Lower Churchill Development Corporation, société mixte fédérale-provinciale, a mené une vaste enquête sur les deux projets. D'après ses conclusions, l'énergie de la centrale de l'île Gull pourrait être produite moyennant un coût unitaire sensiblement inférieur à celui des chutes Muskrat, mais il faut s'assurer d'un marché pour écouler la production excédentaire. Terre-Neuve aurait un client, mais la faisabilité de l'exportation dépend de l'existence d'un réseau et de l'accès au système du Québec. La province a donc proposé que la Loi sur l'Office national de l'Énergie soit modifiée de manière à permettre à l'Office de réglementer la transmission d'énergie électrique interprovinciale et internationale. La province croit fermement qu'aux termes de la Constitution, le gouvernement fédéral a compétence en la matière, et cherche à obtenir à ce qu'il s'engage fermement à adopter une mesure législative dans les plus brefs délais.

L'exploitation du projet de l'île Gull va nettement dans l'intérêt national et devrait être entreprise le plus tôt possible. L'énergie de l'île Gull permettrait de déplacer 19 millions de barils de pétrole importé annuellement et contribuerait sensiblement à notre balance des paiements. En outre, ce projet revêt une importance économique nationale et apporterait de grands avantages sur le plan de l'industrie et de l'emploi non seulement à Terre-Neuve, mais aussi au Canada central. Il serait opportun d'entreprendre ce projet dès maintenant étant donné le taux élevé de chômage qui sévit actuellement et la nécessité de stimuler l'économie.

c) Le pétrole et le gaz offshore

Contrairement à la pêche et à l'hydro-électricité, le pétrole et le gaz offshore sont des ressources non renouvelables, et Bien qu'ils soient d'une importance capitale pour la province, ils doivent être considérés comme le bloc de pierre de construction sur lequel une province pourra asseoir sa prospérité dans l'avenir. Malheureusement, le caractère non renouvelable des ressources offshore, et le fait qu'elles s'épuiseront dans un laps de temps historiquement très court, sont souvent négligés dans l'euphorie qui entoure l'annonce de gisements de pétrole, de gaz ou d'autres minéraux. Dans le reste du Canada, d'aucuns ont actuellement l'impression que l'économie de Terre-Neuve jouit d'une prospérité soudaine due au pétrole. En fait, bien que le niveau global des investissements dans la prospection soit considérable, le caractère capitalistique de cette activité

foundland economy. At present, the contribution of this sector to total provincial employment and GDP is estimated to be considerably below 1.0 percent. Moreover, commercial production of oil is unlikely before the latter part of the decade because of the large developmental lead time which is required. Even then, the direct economic impact of commercial production upon Newfoundland is unlikely to be significant for several years because of the trade-off against current revenue sources such as equalization and because of requirements for Government to provide needed infrastructure.

Newfoundland has asserted consistently its ownership of the mineral resources of its continental shelf. This assertion is founded on the fact that ownership of those resources resided with Newfoundland before Confederation and was not alienated from the Province in that process. Also, simple justice demands that the under-seas resources of a coastal Province should be treated in a manner similar to the on-land and under-lake resources of in-land Provinces. The framers of the BNA Act did not envision the Federal Government ownership of natural resources.

We believe, as a matter of principle, the Canadian Constitution must reflect the judicial equality of provinces. It, therefore, follows that the resources of all provinces, regardless of whether these resources are on land or covered by water, must be accorded the same constitutional treatment. This means that the legislative competence and the attendant propriety rights to our mineral resources offshore must be the same as for Alberta's oil or Ontario's nickel. The Federal Government in 1979 recognized these rights and provided a basis for concrete cooperation between the two orders of government in ensuring that these resources would be brought into production. The agreement between Newfoundland and the Federal Government envisaged the conclusion of a formal detailed arrangement to express more precisely the roles and responsibilities of each government. The present federal administration, unfortunately, has refused to honour the commitment entered into by its predecessor.

Jurisdictional disputes notwithstanding, the fact remains that it has been possible for governments to establish operational arrangements to permit oil companies engaged in exploration activities in our offshore areas to continue their work, while complying with the regulatory requirements of both orders of government. Newfoundland, for its part, has enacted legislation and proclaimed regulations governing the granting of rights and the conduct of operations in the area. These regulations have now been accepted by all operators who conduct their activities under permits and regulations issued pursuant to this legislation.

The Province is determined to exercise responsibilities as owner of the resource in a manner which will ensure that, to the maximum extent possible, traditional values are maintained and the impacts of development are absorbed in an orderly way.

signifie qu'une petite partie seulement des dépenses totales est injectée dans l'économie de Terre-Neuve. La contribution de ce secteur à l'emploi provincial total et au PIB est actuellement évaluée à bien en deça de 1 p. 100. En outre, la production commerciale de pétrole est peu probable avant la dernière partie de la décennie étant donné la durée des travaux préparatoires à effectuer. Et même là, il est peu probable que la production commerciale ait sur Terre-Neuve une incidence économique directe appréciable avant plusieurs années à cause de sa substituabilité aux sources de recettes actuelles comme la péréquation et en raison des exigences du gouvernement relatives à l'établissement de l'infrastructure nécessaire.

Terre-Neuve a toujours prétendu à la propriété des ressources minérales situées sur son plateau continental. Cette prétention repose sur le fait que ces ressources lui appartenaient avant qu'elle ne se joigne à la Confédération et que celle-ci ne pouvait lui enlever cette propriété. En outre, la simple justice commande que les ressources sous-marines d'une province côtière soient traitées comme les ressources de surface et du fond des lacs des provinces situées à l'intérieur des terres. Les concepteurs de l'AANB n'avaient pas accordé au gouvernement fédéral la propriété des ressources naturelles.

Par principe, nous croyons que la constitution canadienne doit refléter l'égalité judiciaire des provinces. Il s'ensuit donc que les ressources de surface ou de fonds marins, de toutes les provinces, doivent recevoir le même traitement constitutionnel. Ainsi, la compétence législative et les droits de propriété relatifs à nos ressources minérales sous-marines doivent correspondre à ce qu'il en est du pétrole de l'Alberta ou de nickel de l'Ontario. En 1979, le gouvernement fédéral a reconnu ces droits et a jeté les bases d'une coopération concrète entre les deux niveaux de gouvernement pour assurer que ces ressources seraient exploitées. L'accord entre Terre-Neuve et le gouvernement fédéral prévoyait la conclusion d'une entente officielle détaillée qui exprime de façon plus précise les rôles et responsabilités de chaque niveau de gouvernement. Malheureusement, l'actuel gouvernement fédéral refuse de respecter l'engagement pris par son prédécesseur.

Nonobstant les différends en matière de compétence, il reste qu'il a été possible aux gouvernements de conclure des accords d'exploitation permettant aux sociétés pétrolières qui prospectaient nos zones offshore de continuer leur travail tout en respectant les exigences réglementaires des deux niveaux de gouvernement. Terre-Neuve, de son côté, a adopté une loi et établi des règlements régissant l'octroi de droits et l'exécution de travaux d'exploitation dans le secteur. Ces règlements ont maintenant été acceptés par tous les exploitants qui exercent leurs activités en vertu de permis et de règlements établis conformément à cette loi.

La province entend exercer ses responsabilités à titre de propriétaire des ressources d'une manière qui assurera que, les valeurs traditionnelles seront maintenues autant que possible et que les impacts du développement seront absorbés de façon ordonnée.

Newfoundland looks to offshore petroleum development to accomplish a number of objectives. These include creation of employment, stimulation of technologically advanced exports, provision of revenues to improve the quality of social services and to invest in renewable resources such as forestry, the fisheries, and hydroelectric development. Lastly, but by no means least, such development would enable the Province to achieve independence of transfer payments and provide the opportunity for Newfoundland to contribute to the rest of Canada to a much greater extent than at present. It would be a tragic irony for a traditionally deprived area if this catalyst for the development of a more permanent, renewable resource base were to be diverted away from purposes to which, with logic, it should be put.

In the interim period, however, there are great needs which must be met. While they cannot match the overriding importance of the above items and should be considered as shorter run problems, they are still of critical importance. These items include the need for DREE Agreements, transportation, marine related industry and national defence.

DREE

Since the Newfoundland-Canada General Development Agreement was signed in 1974, a variety of subsidiary agreements have been negotiated, representing a joint commitment by both levels of government of more than \$500 million.

As a Province we strongly support DREE as one mechanism for reducing regional disparities. While we recognize that DREE is not a complete answer to a very complex issue, we feel that the joint activities undertaken to date have been instrumental in permitting the Province to move ahead in many crucial areas of economic and social development at a much faster pace than would otherwise have been possible.

There are, nonetheless, a number of problem areas in the DREE process that need to be rectified. Principal amongst these is the overall level of DREE expenditures and an examination of these expenditures, both nationally and in Newfoundland, yields some disturbing results. Between 1974-75 and 1980-81 DREE expenditure, as a percentage of total federal budgetary expenditures, steadily declined from 2.0 per cent to 1.0 per cent, a reduction of 50 per cent. As a percentage of the Provincial budget, DREE expenditure has fallen from 6.8 per cent in 1974-75 to 2.0 per cent in 1980-81, while a further absolute reduction in DREE spending is anticipated in 1981-82. These statistics represent a major decline in DREE initiatives in the Province and are indicative of a reduced Federal commitment to the elimination of regional disparities.

A second problem area relates to the inordinate amount of time required to conclude an agreement after a proposal is made. At present, there are a number of agreements in the final negotiating stages that have been before DREE for

Terre-Neuve compte sur le développement des ressources pétrolières offshore pour réaliser un bon nombre d'objectifs dont la création d'emplois, l'encouragement des exportations de produits conçu en fonction des techniques de pointe, la production de recette pour améliorer la qualité des services sociaux et l'investissement dans les ressources renouvelables comme les forêts, les pêcheries et le développement hydroélectrique. Finalement, et non le moindre, ce développement permettrait à la province de s'affranchir des transferts de paiements et de contribuer à l'économie du reste du pays plus qu'elle n'est en mesure de le faire actuellement. Il serait tragiquement ironique pour une région traditionnellement pauvre, si ce catalyseur du développement d'une base de ressources renouvelables plus permanente devait être utilisé pour des fins autres que celles auxquelles il devrait logiquement servir.

Entre temps, toutefois, il faut répondre à des besoins importants. Certains autres problèmes, bien qu'ils ne soient pas aussi importants que ceux déjà signalés et qu'ils sont plutôt des problèmes à plus court terme, sont toujours d'une importance capitale. Ces problèmes portent sur le besoin de conclure des ententes dans le cadre du MEER, les transports, l'industrie maritime et la défense nationale.

LE MEER

Depuis la signature de l'entente Terre-Neuve-Canada sur le développement régional, en 1974, une série d'ententes accessoirées ont été négociées, en vertu desquelles les deux paliers de gouvernement s'engageaient à y consacrer conjointement plus de \$500 millions.

A titre de province, nous appuyons fermement le MEER puisqu'il s'agit d'un mécanisme visant à réduire les disparités régionales. Tout en reconnaissant que le MEER n'est pas la réponse parfaite à un problème très complexe, nous sommes d'avis que jusqu'à présent les activités entreprises conjointement ont permis aux provinces de progresser de façon beaucoup plus rapide qu'il n'aurait été autrement possible dans un bon nombre de secteurs très importants du développement social et économique.

Il existe néanmoins un certain nombre de problèmes relevant du MEER auxquels il convient d'apporter des correctifs. Le plus important parmi ces problèmes est celui du niveau global des dépenses du MEER; ainsi, une étude de ces dépenses, à la fois à l'échelle nationale et à l'échelle de Terre-Neuve, révèle des statistiques inquiétantes. Entre 1974-1975 et 1980-1981, les dépenses du MEER, comme pourcentage des dépenses totales du budget fédéral, ont baissé graduellement de 2.0 p. 100 à 1.0 p. 100, soit une réduction de 50 p. 100. Comme pourcentage du budget provincial, les dépenses du MEER ont passé de 6.8 p. 100 en 1974-1975 à 2.0 p. 100 en 1980-1981, et l'on prévoit une réduction supplémentaire absolue en 1981-1982. Ces statistiques représentent une baisse notable des initiatives du MEER dans la province et démontrent un affaiblissement de l'engagement fédéral à l'égard de l'élimination des disparités régionales.

Un deuxième problème touche la longue période qui s'écoule entre la présentation d'une proposition et la ratification d'une entente. Un certain nombre d'ententes qui ont été présentées au MEER il y a près de deux ans n'en sont toujours qu'à

upwards of two years. These delays have rendered the task of planning and implementing an effective economic and social development strategy an extremely difficult one.

We believe that the Federal Government should reestablish its commitment to the elimination of regional disparities. Since one of its major mechanisms to effect that policy is DREE, it should provide sufficient funding to at least enable DREE to bring its expenditure effort up to the level of five years ago.

TRANSPORTATION

This Province's large size, its rugged terrain, and its widely dispersed population, have resulted in a transportation system which is, without a doubt, the least developed in Canada. An adequate transportation system is a prerequisite to any well-balanced resource development strategy.

There are three major areas where immediate action is required by both levels of government:

(a) *Trans-Canada Highway*

We have now completed a three year agreement which provided \$60 million to upgrade and strengthen the Trans-Canada Highway. A new agreement to continue this reconstruction is our most urgent requirement in the transportation sector. Unless a new Agreement is signed immediately, there will be no work undertaken this year and the condition of the highway will continue to deteriorate.

There are numerous reasons why we believe the Trans-Canada is critical to our whole transportation strategy and why our situation warrants different treatment than might be applicable in other jurisdictions.

The 900 KM Trans-Canada in Newfoundland is second in length only to that of Ontario, and, as the only trans-island road link, it bears a very large portion of all intra and extra provincial traffic. With only 2 lanes and excessively narrow, unpaved shoulders the standard of the highway is considerably below that of any other province. Most of the present highway was constructed approximately 15 to 20 years ago and a very large percentage of its overall length needs to be rebuilt or strengthened over the next five years to arrest deterioration and to handle ever-increasing traffic volumes.

The Province recently submitted a proposal to Ottawa calling for a three year program of expenditures totalling \$75 million, with provision for an additional \$74 million expenditure in years four and five. These funds are urgently needed to continue the task of providing a good quality two lane highway with access control and a minimum number of intersections. While such a program of expenditures is absolutely necessary if the standard of the Trans-Canada is to be raised to the level that will be required to handle present and future traffic volumes it should be readily apparent that any such program is well beyond the fiscal capacity of the Newfoundland Government.

l'étape finale des négociations. Ces retards rendent très difficiles la planification et la mise en œuvre d'une stratégie efficace de développement social et économique.

Nous sommes d'avis que le gouvernement fédéral devrait réaffermir son engagement visant à éliminer les disparités régionales. Puisqu'un de ses mécanismes les plus importants à cette fin est le MEER, le gouvernement devrait assurer un financement suffisant pour permettre tout au moins au MEER de relever ses dépenses au niveau d'il y a cinq ans.

LE TRANSPORT

En raison de sa superficie, de son terrain accidenté et de sa population éparpillée, cette province possède certainement le système de transport le moins développé au Canada. Un système de transport adéquat est une condition préalable à toute stratégie équilibrée de développement des ressources.

Les deux gouvernements devraient se concentrer sur trois grands secteurs et adopter immédiatement les mesures appropriées:

a) *La Transcanadienne*

Une entente de trois ans représentant un investissement de \$60 millions pour l'amélioration et le renforcement de l'autoroute transcanadienne vient de prendre fin. Une nouvelle entente visant à la prolonger constitue actuellement le besoin le plus immédiat dans le secteur des transports. Si une nouvelle entente n'est pas signée immédiatement, rien ne sera fait cette année et l'autoroute continuera de se détériorer.

Il y a plusieurs raisons pour lesquelles nous croyons que l'autoroute est vitale pour toute notre stratégie du transport et que notre province mérite un traitement différent qui pourrait s'appliquer à d'autres juridictions.

L'autoroute Transcanadienne de 900 kilomètres à Terre-Neuve est la deuxième plus longue au Canada, après l'Ontario, et reçoit une bonne part de toute la circulation intra et extra provinciale puisqu'il s'agit du seul bien terrestre de l'île. C'est une route à deux voies très étroite dont l'accotement est non pavé et la qualité est très inférieure à celle des autoroutes des autres provinces. La plus grande partie de l'autoroute actuelle a été construite il y a 15 à 20 ans, et une bonne partie du tronçon devrait être reconstruite ou renforcée au cours des cinq prochaines années pour mettre un frein à la détérioration et pouvoir accommoder un nombre toujours plus grand de véhicules.

La province a récemment présenté une proposition à Ottawa dans laquelle elle demande l'adoption d'un programme de dépenses de trois ans représentant \$75 millions, dans le cadre duquel un autre \$75 millions serait prévu pour la quatrième et la cinquième année. Nous avons urgemment besoin de cet argent afin de continuer à offrir une autoroute à deux voies de bonne qualité permettant, d'assurer un contrôle de l'accès tout en réduisant au minimum le nombre de croisements. Si d'une part ce programme de dépenses est absolument nécessaire si l'on veut amener la qualité de l'autoroute au niveau nécessaire pour accommoder la circulation actuelle et à venir, il est d'autre part évident qu'un tel programme est bien au-delà des possibilités financières du gouvernement de Terre-Neuve.

(b) Labrador

While the island portion of the Province's transportation system is deficient relative to other provinces, Labrador is almost totally lacking in any sort of system at all. Yet, it is this portion of the Province which is very rich in natural resources and where a substantial portion of new resource development will occur during the rest of this century and beyond.

If the potential of this vast area is to be realized, a transportation system must be developed as a first step. Obviously, there are a number of facets to this, ranging from a trans-Labrador highway to the development of a shipping port in Lake Melville. While this will take a number of years to develop, we believe that a start should be made now by approving expenditures to commence construction of a road from Goose Bay and Churchill Falls to Labrador City. The proposed "freedom road" would bring the long term potential of Labrador one step closer to reality while improving the quality of life for existing residents of Western Labrador.

(c) Railway

While the Newfoundland railway system could provide a vital transportation link, it has consistently been downgraded over the years. Circumstances today are dramatically different than in the past and rail transport is now increasingly viable. We hope that Transport Canada's \$50 million dollar program to introduce a containerized rail freight system is indicative of a renewed federal interest in revitalizing this Province's rail system and we look forward to greater Federal/Provincial coordination in the planning and implementation of a long term strategic plan for railway revitalization.

MARINE RELATED INDUSTRY

As the fishing industry expands and offshore petroleum activity gathers momentum considerable potential exists for secondary development in the marine/ocean industry sector.

In recent years both Governments have fostered certain initiatives aimed at the development of a basic technical competence in the marine sciences. The Centre for Cold Ocean Resources Engineering (C-CORE) has concentrated on basic research into the behaviour of ice and cold oceans and is developing knowledge which will aid in the design of marine structures and equipment. Complementing these activities is the Newfoundland Oceans and Development Corporation (NORDCO) which devotes its efforts to technical applications in marine services and products. Memorial University of Newfoundland has recently established a school of Shipbuilding Engineering and has assumed a leadership role in coordinating pure ocean science research through the Newfoundland Institute for Cold Ocean Sciences (NICOS). The Federal Government has responded to these initiatives by announcing the establishment of the National Research Council's Arctic Vessel Marine Research Institute on the university campus.

b) Le Labrador

Nous disons que l'autoroute de l'Île de Terre-Neuve est moins bonne que celles des autres provinces, mais le Labrador ne compte presque pas de système routier. Pourtant, c'est cette partie de la province qui est très riche en ressources naturelles et où une bonne part du développement des nouvelles ressources se produira à la fin de ce siècle et au début du siècle prochain.

Une des premières mesures à prendre pour assurer la mise en valeur du potentiel de cette vaste région est de créer un réseau de transport. Évidemment, celui-ci pourrait prendre diverses formes allant d'une autoroute à travers le Labrador jusqu'à l'aménagement d'un port au lac Melville. Même si la réalisation de ces projets demande un certain nombre d'années, nous devrions commencer dès maintenant en approuvant des dépenses nécessaires pour la construction d'une route reliant Goose Bay et Churchill Falls à Labrador City. Ce «chemin de la liberté» représenterait un autre pas vers la réalisation du potentiel du Labrador et améliorerait la qualité de vie des résidents de l'Ouest de cette région.

c) Le réseau ferroviaire

La qualité du réseau ferroviaire de Terre-Neuve n'a cessé de se dégrader alors qu'il aurait pu constituer un moyen de transport vital. Les circonstances aujourd'hui sont complètement différentes de celles qui existaient dans le passé, le transport par rail étant actuellement de plus en plus viable. Nous espérons que le programme de \$50 millions de Transport Canada visant la mise sur pied d'un réseau de transport ferroviaire des marchandises par conteneur est une indication du renouveau d'intérêt du gouvernement fédéral en ce qui concerne la revalorisation du système ferroviaire de la Province. À cet égard, nous comptons sur une plus grande coordination fédérale-provinciale de la planification et de la mise en œuvre d'un important plan de revalorisation à long terme des chemins de fer.

LES INDUSTRIES CONNEXES AU SECTEUR MARITIME

L'expansion de l'industrie de la pêche et le réseau d'activité que connaît l'industrie pétrolière au large des côtes offrent de grandes possibilités de développement secondaire au sein de l'industrie océanique et maritime.

Au cours des dernières années, les deux paliers de gouvernement ont encouragé certaines initiatives visant à assurer le développement d'une compétence technique de base dans le domaine des sciences maritimes. Le Centre for Cold Ocean Resources Engineering (C-CORE) a concentré ses efforts dans la recherche fondamentale sur le comportement des glaces et des océans froids et met actuellement au point des connaissances qui faciliteront la conception de structures et d'équipement maritimes. À ces activités viennent s'ajouter les efforts déployés par le Newfoundland Ocean and Development Corporation (NORDCO) qui étudie des applications techniques pour les produits et services maritimes. L'université Memorial de Terre-Neuve a récemment mis sur pied une école de construction navale et de génie maritime et assume actuellement un rôle prépondérant dans la coordination de la recherche pure en océanographie par l'entremise du Newfoundland Institute of Cold Ocean Sciences (NICOS). Le gouvernement fédéral a répondu à ces initiatives en annonçant la mise sur pied, sur le campus de l'université, de l'Institut de recherche

Unfortunately, however, these highly visible indicators of foresight and meaningful progress do not extend to the shipbuilding and shiprepair industry in Newfoundland. The shipbuilding sector faces intense competition from heavily subsidized yards in other countries. In sharp contrast, subsidies to Canadian built vessels, have now been largely phased out. As a result, shiprepair and building facilities in the Province, at St. John's, and at Marystown in particular, have only been sustained by heavy subsidization from the heavily pressed Provincial Treasury.

The Province has, for example, recently entered into a \$10 million subsidy agreement with Canadian National to ensure that the St. John's synchrolift project, valued at \$21 million, is carried out even though Federal funding was intended for that purpose initially. Similarly, the Province has supported the operation of the Marystown Shipyard, workforce 500-700, with contributions of \$42.5 million over the past six years in the form of direct operating grants and equity investments. These initiatives have imposed a heavy financial burden upon the Province.

NATIONAL DEFENCE

The Government of Newfoundland has repeatedly expressed concern over the fact that Newfoundland is the only Province in Canada that does not have a permanent Armed Forces Base.

This is a glaring anomaly as Newfoundland's geographic position clearly shows it to be the logical location for military bases designed to protect the eastern approaches to Canada. Moreover, this strategic advantage for air defence and maritime surveillance activities has been further enhanced by the extension of Canada's fishing zone to 200 miles. There are several locations which are suitable for both land operations and sea based activities, and the Province is well equipped to support expanded airborne operations for both Canada and its NATO allies.

The establishment of a permanent Armed Forces Base in Newfoundland would have positive socioeconomic implications. The disparity between Newfoundland and the three Maritime Provinces in terms of defence spending is dramatically illustrated by statistics. In fiscal 1980-81, for example, total military spending in the Maritimes and Newfoundland amounted to nearly \$700 million of which Newfoundland received only \$25 million. Furthermore, a review of the 1981/82 forecast of major construction projects by the Department of National Defence reveals that an estimated \$70.5 million will be expended on such projects as base development, medical clinics, gymnasiums, etc. Or this amount, \$40 million is allocated to Maritime bases, while \$2.7 million is earmarked for the Armed Forces Station in Gander, Newfoundland.

maritime et sur les navires arctiques, par le Conseil national de recherche.

Or, il est malheureux de constater que ces preuves très évidentes de perspicacité et de progrès remarquables ne s'étendent pas à l'industrie de réparation et de construction navale de Terre-Neuve. Le secteur de la construction navale fait face à une très forte concurrence provenant des chantiers hautement subventionnés des autres pays. L'abolition progressive des subventions accordées pour les navires construits au Canada en est un contraste frappant. Ainsi, les installations de construction et de réparation de navire de la province, à St-John, et à Marystown en particulier, n'ont pu être maintenues que grâce à des subventions importantes provenant du Trésor provincial qui subit déjà des pressions intolérables de tous les côtés.

Par exemple, la province a récemment conclu une entente de subvention de \$10 millions avec la société canadienne nationale afin d'assurer la réalisation du projet de portique synchronisé de St. John, évalué à \$21 millions, même si, au départ, un financement fédéral avait été prévu pour ce projet. De la même façon, la province a appuyé l'exploitation de la Marystown Shipyard, assurant des emplois à une force ouvrière variant entre 500 et 700 personnes, grâce à des contributions de \$42.5 millions au cours des six dernières années versées sous forme de subventions directes et de placements en actions. Ces initiatives ont constitué un lourd fardeau financier pour la province.

LA DÉFENSE NATIONALE

Le gouvernement de Terre-Neuve a à plusieurs reprises fait part de ses préoccupations voulant que Terre-Neuve soit la seule province canadienne qui ne possède pas de base permanente des forces canadiennes.

C'est une anomalie flagrante puisque la situation géographique de Terre-Neuve en fait clairement un emplacement logique pour l'aménagement d'une base militaire destinée à protéger les voies d'accès de l'est canadien. De plus, cet avantage stratégique pour les efforts de défense aérienne et de surveillance maritime a été rendu encore plus évident par l'extension de la zone des pêches du Canada à 200 milles. Il existe plusieurs emplacements qui conviendraient à la fois à des opérations terrestres et maritimes, et la province est bien équipée pour appuyer des opérations aéroportées à la fois pour le Canada et ses alliées au sein de l'OTAN.

L'établissement d'une base permanente des forces canadiennes à Terre-Neuve aurait des répercussions socio-économiques positives. Les données statistiques illustrent de façon dramatique la disparité qui existe entre Terre-Neuve et les trois provinces maritimes au point de vue des dépenses budgétaires pour la défense. Au cours de l'année financière 1980-1981, par exemple, les dépenses militaires totales dans les maritimes et à Terre-Neuve se sont élevées à près de \$700 millions, la part de Terre-Neuve n'était que de \$25 millions. De plus, une étude des prévisions de 1981-1982 en ce qui concerne les importants projets de construction prévus par le ministère de la Défense nationale révèle qu'environ \$70.5 millions seront dépensés pour des projets comme la construction de bases militaires, de cliniques médicales, de gymnases, etc. De ce montant, \$40 millions seront consacrés à la construction de bases militaires dans les provinces maritimes, alors que seuls \$2.7 millions

CONCLUSION

At this very moment and well into the future, sustained progress in the Newfoundland economy is inextricably tied to continued support from the Federal Government on both fiscal policy and program expenditure areas. Whatever the outstanding differences between St. John's and Ottawa, there is a self-evident and ever-pressing need to strengthen the commitment to reduce regional disparities and to broaden the arsenal of policy instruments used in the fight.

Over the past several decades, we have made considerable progress in the economic and social development of the Province and, while our economy has suffered from a long period of adjustment and nationalization, we are now well placed to capitalize upon the opportunities of the future. These opportunities will not come to us automatically or without effort. Nor will they succeed in solving all of our problems. Nevertheless, thoughtful and sympathetic assistance from the Federal Government in support of our efforts will do much to bring about their success and will help to move this Province into its rightful place as an economic equal within Confederation.

seront affectés à la station des Forces canadiennes de Gander, Terre-Neuve.

CONCLUSION

Aujourd'hui même et à l'avenir, l'expansion soutenue de l'économie de Terre-Neuve est étroitement liée à l'aide ininterrompue du gouvernement fédéral dans les deux domaines des politiques financières et des dépenses au chapitre des programmes. Quelles que soient les divergences qui existent entre St. John et Ottawa, il y a besoin évident et toujours plus pressant d'accentuer l'engagement visant à réduire les disparités régionales et à élargir l'attirail d'instruments politiques utilisés à cette fin.

Au cours des dernières décennies, nous avons réalisé des progrès remarquables sur le plan du développement social et économique de la province, et, même si notre économie a souffert d'une longue période d'adaptation et de nationalisation, nous sommes maintenant en mesure de tirer le plus grand profit possible des perspectives qui se présentent pour l'avenir. Ces perspectives ne seront pas réalisées sans effort. Et elles ne serviront pas non plus à résoudre tous nos problèmes. Néanmoins, une aide réfléchie et bienveillante de la part du gouvernement fédéral pour appuyer nos efforts nous permettra d'obtenir un certain succès et aidera notre province à occuper la place qui lui revient de plein droit, celle d'un partenaire jouissant d'avantages économiques égaux avec tous les autres membres de la Confédération.

APPENDIX "40B"

PROVINCIAL SUBMISSION TO THE
PARLIAMENTARY TASK FORCE ON
FEDERAL-PROVINCIAL FISCAL ARRANGEMENTS

Hon. J. F. Collins, F.R.C.P. (E)
Minister of Finance

Hon. Thomas V. Hickey
Minister of Social Services

Government of Newfoundland and
Labrador

May 4, 1981

INTRODUCTION

I would like, first of all, on behalf of the Government of Newfoundland and Labrador, to welcome all the members of the Parliamentary Task Force to the Province. I should say as well, that I fully appreciate the magnitude of the issues that you will be studying, the complexity of the problems associated with them, and the multiplicity of the views that will be presented. The terms of reference given to you certainly cover a great number of very important issues and make your task an onerous one, particularly in view of the relatively short time frame allocated to complete your report. You have my best wishes as you embark upon this major undertaking.

As an opening comment on the current status of discussions on the Fiscal Arrangements Act, I have to say that we are concerned that discussions between the provinces and the Government of Canada are lagging. We are most concerned from the point of view that the only position put forth by the Government of Canada to-date, in the area of federal/provincial fiscal arrangements, is the statement contained in the October, 1980, Federal Budget, to the effect that the Federal government expects to achieve significant savings in its social affairs envelope. This envelope of course includes various Federal transfers to the provincial governments. Despite this Budget statement, the Federal government has as yet been able to provide us with detailed information as to how they expect these cuts to be achieved and provincial governments have thus been unable to project the impact of the Federal plans upon their provinces.

While we do not know the details of the Federal intentions, we do know our own financial and economic circumstances. We take the position that from the very start a fundamental premise in the upcoming round of fiscal negotiations must be focused upon achieving further progress in the elimination of regional disparities in this country. It can be readily demonstrated in this Province that any reduction in the growth rate of funding provided under either of the fiscal arrangements would be inconsistent with that objective.

It would perhaps be improper or unfair to engage in any detailed discussion of specifics or formulae at this point when these matters remain to be discussed between the Government of Canada and the Provinces. However, the bottom line from the Province of Newfoundland's perspective is the level of

APPENDICE «40B»

MÉMOIRE PRÉSENTÉ AU
GROUPE DE TRAVAIL PARLEMENTAIRE
SUR LES ACCORDS FISCAUX
ENTRE LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ET LES
PROVINCES

L'honorable J. F. Collins, F.R.C.P. (e)
Ministre des Finances

L'honorable Thomas V. Hickey,
Ministre des Services sociaux

Gouvernement de Terre-Neuve
et du Labrador

le 4 mai 1981

INTRODUCTION

J'aimerais tout d'abord, au nom du gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador, souhaiter la bienvenue à tous les membres du Groupe de travail parlementaire. Je tiens à souligner que je me suis parfaitement conscient de l'étendue des questions qu'ils doivent étudier, de la complexité des problèmes qui y sont reliés et de la multiplicité des vues qui seront présentées. Le mandat des membres du Groupe couvre certes un grand nombre de sujets très importants et rend de ce fait leur tâche difficile, étant donné notamment le court délai importé pour la rédaction du rapport. Je suis de tout cœur avec eux.

Il me faut dire avant tout que nous nous interrogeons sur le retard dans les discussions fédérales-provinciales concernant la Loi sur les accords fiscaux. Nous nous inquiétons particulièrement de ce que le gouvernement du Canada n'a à ce jour pris position qu'une seule fois relativement aux accords fiscaux avec les provinces, soit dans son budget d'octobre 1980, lorsqu'il a déclaré qu'il prévoyait réaliser des économies importantes dans le domaine des affaires sociales. Cette enveloppe budgétaire englobe bien entendu divers transferts aux gouvernements provinciaux. En dépit de cette déclaration, le gouvernement fédéral ne nous a pas encore donné de détails sur la façon dont il entend procéder aux réductions prévues, et les gouvernements provinciaux ne sont donc pas en mesure d'évaluer les répercussions des plans fédéraux sur leur économie.

Bien que nous ne connaissions pas à fond les intentions du gouvernement fédéral, nous sommes au fait de la situation financière et économique qui règne dans la province. Nous sommes d'avis qu'il importe avant tout, dans le cadre des prochaines négociations fiscales, d'insister sur la nécessité d'éliminer les disparités régionales au pays. Il peut facilement être démontré que toute réduction du taux de croissance du financement assuré en vertu des accords fiscaux irait à l'encontre de cet objectif.

Il serait peut-être déplacé ou injuste de commencer à ce stade-ci à discuter en détail d'exemples précis ou de formules, étant donné que tout doit d'abord être réglé par le gouvernement du Canada et les provinces. Toutefois, la province de Terre-Neuve s'intéresse avant tout au niveau des fonds qui lui

funding provided the Province under these programs and the implications and effects any cuts therein would have upon our ability to provide services and programs to the residents of this Province and the impact that it will inevitably have upon our tax burden and our provincial borrowing programme. I will outline the context of these issues from the perspective of the Government of Newfoundland and Labrador with respect to equalization and established programs financing. My Colleague, the Honourable T.V. Hickey, Minister of Social Services, will comment upon the Canada Assistance Plan.

There are three distinct points that I will endeavour to bring out in this submission: firstly, the nature of existing economic disparities between this Province and the rest of Canada and the relative financial position of Newfoundland; secondly, the importance of these Federal funding sources to the financial structure of this Province and, finally, the requirement for increased Federal transfers to finance the improvements in existing services and the new programs which are required if disparities are to be reduced. Any action by the Government of Canada to reduce the growth in the present level of Federal transfers will only exacerbate the existing disparities between this Province and the rest of Canada.

EQUALIZATION

Federal Government transfers in the form of equalization payments continue to represent the largest single transfer of Federal funds to this Province. Equalization revenues to the province are currently forecasted to be \$422 million in 1981-82 which amounts to an increase of 8.7 percent over the adjusted level of payments received in 1980-81. It is significant to note that approximately 31 percent of our current account revenues take the form of equalization payments. To place the magnitude of equalization payments in context with our provincial revenue sources, it can be seen that a 1 per cent change in equalization would be slightly over \$4 million which is just about equivalent to the combined financial impact of a 2 per cent change in personal income tax and a 1 per cent change in the corporate income tax rates.

The Government of Newfoundland is fully committed to the principle of sharing and to an equalization process. We can demonstrate the underlying need for strengthening the equalization program for Provinces such as Newfoundland by looking at the level of public services provided in this Province in relation to the tax rates imposed. As the accompanying table shows, Newfoundland's taxation rates are generally speaking, higher than in any other province in Canada. While Newfoundland imposes a retail sales tax of 11 per cent, Ontario levies a retail sales tax of only 7 per cent, while Alberta levies no sales tax whatsoever. Similarly, the provincial personal income tax rate of 58 per cent also carries with it the dubious distinction of being the highest in Canada and is far in excess of the rates of 44 per cent and 38.5 per cent which are levied in Ontario and Alberta respectively. Taxes on alcohol and tobacco are also among the highest in the nation. For example, while Newfoundland levies a tax of 2.5 cents per cigarette, Ontario levies a tax of only 1.2 cents and Alberta's tax is only 0.32 cents.

sont assurés aux termes de ces programmes, et à l'incidence que toute réduction en aurait sur sa capacité d'offrir des services et des programmes à sa population, ainsi que sur son fardeau fiscal et son programme d'emprunts. Je tracerai les grandes lignes de ces questions du point de vue du gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador face à la péréquation et au financement des programmes établis. Mon collègue, l'honorable T. V. Hickey, ministre des Services sociaux, parlera du Régime d'assistance publique du Canada.

Je tenterai de faire ressortir trois points dans le présent mémoire: premièrement, la nature des disparités économiques entre Terre-Neuve et le reste du Canada et sa position financière relative, deuxièmement, l'importance des sources de financement fédéral par rapport à la structure financière de la province et, enfin, la nécessité d'augmenter les paiements fédéraux de transfert pour financer l'amélioration des services existants et les nouveaux programmes nécessaires à l'armement des disparités. Toute mesure que prendra le gouvernement du Canada pour ralentir les transferts fédéraux actuels ne fera qu'accroître les disparités qui existent entre cette province et le reste du Canada.

PÉRÉQUATION

Les transferts que fait le gouvernement fédéral sous la forme de paiements de péréquation représentent toujours les plus importants virements de fonds dont nous bénéficions du fédéral. Selon les prévisions, les recettes de péréquation de la province atteindront \$422 millions en 1981-1982, soit une augmentation de 8.7 p. 100 par rapport au niveau ajusté des paiements reçus en 1980-1981. Il importe de noter qu'environ 31 p. 100 des recettes actuelles de la province consistent en des paiements de péréquation. Pour faire ressortir l'importance des paiements de péréquation par rapport aux sources provinciales de recettes, mentionnons qu'un changement de 1 p. 100 au chapitre du taux des paiements de péréquation correspondrait à un peu plus de \$4 millions, ce qui équivaut à peu près aux répercussions financières combinées d'une réduction de 2 p. 100 de l'impôt sur le revenu des particuliers et de 1 p. 100 de l'impôt sur le revenu des sociétés.

Le gouvernement de Terre-Neuve appuie entièrement le concept du partage et le processus de péréquation. Il peut démontrer la nécessité de renforcer les programmes de péréquation à l'intention des provinces comme Terre-Neuve en comparant le niveau des services publics offerts dans la province au fardeau fiscal imposé. Comme le montre le tableau ci-joint, les taux d'imposition à Terre-Neuve sont, en général, plus élevés que dans toute autre province du Canada. Alors que Terre-Neuve impose une taxe de vente au détail de 11 p. 100, l'Ontario en perçoit une de 7 p. 100 et l'Alberta n'en impose aucune. De même, le taux d'imposition des revenus des particuliers, qui est de 58 p. 100, est le plus élevé au Canada et dépasse de beaucoup les taux de 44 p. 100 et de 38.5 p. 100 imposés respectivement en Ontario et en Alberta. Les taxes perçues sur l'alcool et le tabac sont également parmi les plus élevées au pays. Par exemple, Terre-Neuve perçoit une taxe de 2,5 cents par cigarette, par opposition à des taxes respectives de 1,2 et de 0,32 cent en Ontario et en Alberta.

COMPARISON OF SELECTED TAX RATES
NEWFOUNDLAND & OTHER PROVINCES
AS OF APRIL 30, 1981

	Retail Sales Tax	Personal Income Tax	Regular Gasoline	Tobacco
	%	%	(% of selling price)	(¢/cig.)
Newfoundland	11.0	58.0	22	2.5
PEI	10.0	52.5	22	1.0
Nova Scotia	8.0	52.5	4.7¢ ⁽³⁾	1.0
New Brunswick	8.0	55.5	16	31% ⁽⁴⁾
Quebec	8.0	⁽¹⁾	20	15% ⁽⁴⁾
Ontario	7.0	44.0	4.6¢ ⁽³⁾	1.2
Manitoba	5.0	54.0	20	1.1
Saskatchewan	5.0	53.0 ⁽²⁾	20	1.3
Alberta	nil	38.5	nil	0.3
British Columbia	6.0	44.0	20	1.36

⁽¹⁾ Quebec maintains its own personal income tax system and as such, the rate is not readily comparable.

⁽²⁾ The rate will be 51.0% effective July 1, 1981.

⁽³⁾ Imposed as a cents per litre charge.

⁽⁴⁾ Imposed as a percentage of the selling price.

COMPARAISON DE TAUX D'IMPOSITION CHOISIS
ENTRE TERRE-NEUVE ET LES AUTRES PROVINCES
AU 30 AVRIL 1981

	Taxe de vente au détail	Impôts sur les revenus des particuliers	Essence régulière	Tabac
	%	%	(% du prix de vente)	(par cigarette)
Terre-Neuve	11,0	58,0	22	2,5
Île-du-Prince-Édouard	10,0	52,5	22	1,0
Nouvelle-Écosse	8,0	52,5	4,7¢ ⁽³⁾	1,0
Nouveau-Brunswick	8,0	55,5	16	31% ⁽⁴⁾
Québec	8,0	⁽¹⁾	20	15% ⁽⁴⁾
Ontario	7,0	44,0	4,6¢ ⁽³⁾	1,2
Manitoba	5,0	54,0	20	1,1
Saskatchewan	5,0	53,0 ⁽²⁾	20	1,3
Alberta	néant	38,5	néant	0,3
Colombie-Britannique	6,0	44,0	20	1,36

⁽¹⁾ Le Québec administre son propre régime d'imposition des revenus des particuliers, de sorte qu'il est impossible de comparer les taux.

⁽²⁾ Ce taux sera porté à 51% au 1^{er} juillet 1981.

⁽³⁾ Cents par litre.

⁽⁴⁾ Pourcentage du prix de vente.

These statistics clearly point to the fact that Newfoundland continues to be a highly-taxed, "have-not" province which, of necessity, relies very heavily on equalization. Yet, the Province is still not in a position to bring the standard of public services up to a level comparable to the rest of Canada.

Ces statistiques font clairement ressortir que Terre-Neuve reste une province démunie où le taux d'imposition est très élevé, et qui, par nécessité, dépend très largement de la péréquation. Pourtant, elle n'est toujours pas en mesure d'offrir des services publics d'un niveau comparable à celui du reste du Canada.

The Committee might well ask why Newfoundland, with these tax rates, is unable to raise sufficient revenues from its own sources to meet the demands for public services which are placed upon it. The answer, quite simply, is that the revenue yield from these tax bases is clearly inadequate. Personal income per person in Newfoundland in 1979 was the lowest in Canada at \$5,862. Not only was this far below the Canadian average of \$8,902, but it was also substantially below such other equalization receiving, "have-not" provinces as Manitoba and Quebec, where per capita personal income was in excess of \$8,000 per annum. In that same year (1979) per capita gross domestic product at market prices was \$6,204 for this Province or only 55 per cent of the Canadian average of \$11,311. Meanwhile, 1980 retail trade per capita was \$2,588 as compared to the Canadian per capita of \$3,507. Perhaps the most significant economic indicator is the provincial unemployment rate which, while it has improved, still stands at some 13.5 per cent, nearly twice the Canadian average of 7.5 per cent.

We, as a government, are anxious to upgrade and expand the provision of necessary services in all areas under our jurisdiction—health, education, social services, justice, municipal affairs, transportation, etc., in order to bring these public services more in line with those available in Canada generally. Moreover, we are deeply committed to the development of our own natural resources and industrial base in order to create additional employment and income opportunities within this Province. However, we realize the limits of our financial situation and we are firmly committed to the principles of responsible financial management. We have tailored our current account expenditure programmes to a level that can be financed from our revenue base and we have stabilized our borrowing requirement for capital account. The preservation of a sound financial position has imposed constraints on the Province's ability to achieve the many desired improvements in the level of services available to our people.

While we have stabilized our new borrowings for capital projects, the Province has an ongoing requirement to service a total public sector debt of almost \$3 billion. In total, over \$200 million will be spent on interest and debt servicing costs during 1981-82. This amounts to in excess of 15% of provincial current account revenues. The Province continues to have the lowest credit rating of any Canadian Province, however, our record shows that we have responsibly managed our financial affairs and our debt obligations and we are committed to further enhancing our relative financial standing. I am sure members of the Task Force will agree with me when I state that we cannot contemplate sacrificing our financial integrity through additional borrowing to expand services at this time. This fiscal reality has necessitated tax increases in each of the last five years in order to maintain a sound financial position.

Before proceeding on to a discussion of EPF, I would like to refer once again to the stated objective of the present equalization system which is to provide adequate levels of public services without unduly burdensome levels of taxation. I think I have demonstrated that taxes in this Province are, in comparison with most of the other provinces in Canada, very high.

Le Comité pourrait fort bien se demander pourquoi Terre-Neuve, qui impose des taxes si élevées, n'est pas en mesure de percevoir suffisamment de recettes pour répondre à la demande en services publics. La réponse est simple: les recettes provenant des assiettes d'impôt sont de toute évidence inadéquates. Le revenu personnel, à Terre-Neuve, a été le plus bas au Canada, en 1979, soit de \$5,862. Non seulement il se situe bien en deça de la moyenne canadienne de \$8,902, mais il est également en deça de ceux de toute autre province démunie recevant des paiements de péréquation, comme le Manitoba et le Québec, où les revenus personnels ont été de plus de \$8,000 par année. La même année, le produit intérieur brut, par habitant, selon les prix du marché, a été de \$6,204 dans cette province pour n'équivaloir qu'à 55 p. 100 de la moyenne canadienne de \$11,311. De même, le commerce au détail a été de \$2,588 par habitant en 1980, comparativement à \$3,507 pour l'ensemble du Canada. En outre, l'indicateur économique le plus important est peut-être le taux provincial de chômage qui, même s'il s'est amélioré, continue à osciller autour de 13,5 p. 100, soit près du double de la moyenne nationale de 7,5 p. 100.

Notre gouvernement souhaite vivement améliorer et étendre les services nécessaires dans tous les domaines relevant de sa compétence: santé, éducation, services sociaux, justice, affaires municipales, transport, etc., de façon à les rendre comparables à ceux offerts dans l'ensemble du Canada. En outre, il s'intéresse plus particulièrement à l'exploitation de ses ressources naturelles et au développement de son assise industrielle pour pouvoir créer des possibilités additionnelles d'emploi et de revenu dans la province. Toutefois, il réalise les limites de ses pouvoirs financiers et croit fermement aux principes d'une saine gestion financière. Il a conçu ses programmes de dépenses de compte courant de façon à pouvoir les financer à partir de sa base de revenus, et il a stabilisé ses besoins d'emprunt pour ce qui est du compte de capital. Le maintien d'une saine position financière a réduit la capacité de la province d'apporter les nombreuses améliorations souhaitées au chapitre des services offerts à la population.

Bien que la province ait stabilisé ses nouveaux emprunts relatifs aux travaux d'équipement, elle doit assurer le service d'une dette publique totale de près de \$3 milliards. Au total, plus de \$200 millions seront consacrés au remboursement d'intérêts et au service de la dette en 1981-1982, somme qui représente plus de 15 p. 100 des recettes actuelles de la province. La côte de crédit de Terre-Neuve demeure la moins élevée au Canada, bien que la province ait géré de façon responsable ses affaires financières et ses dettes et qu'elle se soit engagée à améliorer encore davantage sa position financière relative. Je suis certain que les membres du groupe de travail conviendront avec moi que nous ne pouvons envisager pour l'instant de sacrifier notre intégrité financière en empruntant davantage pour accroître les services. De façon à se maintenir dans une saine situation financière, la province a dû hausser annuellement son taux d'imposition depuis cinq ans.

Avant d'aborder la question du financement des programmes établis, j'aimerais une fois de plus me reporter à l'objectif du programme actuel de péréquation qui consiste à assurer de niveaux adéquats de services publics sans pour autant que nous soyons imposés un trop lourd fardeau fiscal. Je crois avoir su faire ressortir que les taxes sont très élevées dans la province, pa-

In addition, I have referred to a few basic indicators of financial and economic disparity, which demonstrate that, while public services are also far below the Canadian norm, our ability to finance improvements to these services from our own revenue sources is limited.

rapport à la plupart des autres provinces du Canada. En outre, j'ai mentionné quelques indicateurs de base des disparités financières et économiques qui montrent que, bien que nos services publics se situent bien en deçà de la norme canadienne, notre capacité d'y financer des améliorations à partir de nos propres sources de revenus est limitée.

SELECTED MEASURES OF ECONOMIC DISPARITY NEWFOUNDLAND & OTHER PROVINCES

	Annual Average Unemployment Rate 1980	Personal Income per Capita 1979	Gross Domestic Product at Market Prices, per Capita 1979	Total Provincial Debt and Guaranteed Liabilities less Sinking Funds, per Capita March 30, 1980
	%	\$	\$	\$
Newfoundland	13.5	5,862	6,204	4,693
PEI	10.8	6,057	5,767	1,667
Nova Scotia	9.8	7,088	7,372	3,170
New Brunswick	11.1	6,472	7,005	4,213
Quebec	9.9	8,341	9,887	3,058
Ontario	6.9	9,608	11,948	3,090
Manitoba	5.5	8,198	9,931	4,457
Saskatchewan	4.4	8,335	11,556	2,431
Alberta	3.7	9,717	16,827	2,408
British Columbia	6.8	9,821	12,679	3,163
Canada/All Provinces	7.5	8,902	11,311	3,100

Source: Statistics Canada.

EXEMPLES PRÉCIS DE DISPARITÉS ÉCONOMIQUES TERRE-NEUVE ET LES AUTRES PROVINCES

	Taux de chômage annuel moyen 1980	Revenus par habitant 1979	Produit intérieur brut aux prix du marché, par habitant 1979	Total de la dette et des valeurs passives garanties de la province moins les fonds d'amortissement, par habitant au 30 mars 1980
	%	\$	\$	\$
Terre-Neuve	13,5	5,862	6,204	4,693
Île-du-Prince-Édouard	10,8	6,057	5,767	1,667
Nouvelle-Écosse	9,8	7,088	7,372	3,170
Nouveau-Brunswick	11,1	6,472	7,005	4,213
Québec	9,9	8,341	9,887	3,058
Ontario	6,9	9,608	11,948	3,090
Manitoba	5,5	8,198	9,931	4,457
Saskatchewan	4,4	8,335	11,556	2,431
Alberta	3,7	9,717	16,827	2,408
Colombie-Britannique	6,8	9,821	12,679	3,163
Canada/Toutes les provinces	7,5	8,902	11,311	3,100

Source: Statistique Canada.

ESTABLISHED PROGRAMS FINANCING

The advent of block funding by the Federal Government for the three established programs, namely, hospital insurance, medicare, and post-secondary education, along with extended health care services, has been well-received by the provinces since its inception under the current Fiscal Arrangements Act. This Province, in particular, supports Federal involvement in the established programs area through direct cash contributions to this Provincial Government. At present, the direct cash entitlements to this Province under EPF are estimated to be \$175 million in 1981-82, an amount which is equal to 13% of our total current account revenue.

It must be remembered that it was the Federal Government which sought the implementation of the block funding mechanism and we are familiar with the problems experienced by both levels of government during the shared-cost period. It was with great anticipation that this Province sought a more stable form of intergovernmental transfers of financial resources to enable the Federal Government to meet its responsibilities in these three program areas. It is our understanding that by transferring revenues via the block funding method the Federal Government had expected to be independent of provincial program spending and thus meet its principle objective of imposing the responsibility for cost control on that order of Government with direct responsibility for program design and delivery.

This Province was originally sympathetic to the difficulties which were experienced by the Federal Government under the old cost sharing arrangements and, as a consequence, we were receptive to the suggestion that grants for the established programs should be made unconditional in nature. It was with very serious concern therefore, that we heard the statements contained in the Federal Budget and elsewhere, to the effect that the Federal Government expects to achieve substantial savings through the established programs financing arrangements. It should be noted that the rate of growth of Newfoundland's EPF entitlement (both total cash transfer and total cash and equalized tax transfer) has steadily decreased for the period 1977-78 to 1980-81 to a current growth rate of 11.2 percent and 10.3 percent respectively, substantially below present CPI increases which now average in excess of 14 percent.

In my earlier discussion of the equalization program, I alluded to the fact that the level of services in the health-related and post-secondary education fields in this Province are well below the standard normally considered adequate in other parts of this country. I would now like to refer to some common indicators of social disparities which I hope will be illustrative of our very serious needs in these areas. The latest statistics we have show that this Province is below the national average in the number of active physicians, dentists, registered nurses, and hospital beds per 1,000 population. Similarly, in the field of education, university enrolment in relation to the total population in the 15-24 age bracket amounts to 8.7 percent in Newfoundland while for Canada the enrolment is significantly higher at 12.8 percent. The seriousness of this

FINANCEMENT DES PROGRAMMES ÉTABLIS

Le financement global, par le gouvernement fédéral, de trois programmes établis, soit l'assurance-hospitalisation, l'assurance médicale et l'éducation post secondaire, ainsi que des services de soins complémentaires, a été bien accueilli par les provinces depuis son avènement aux termes de l'actuelle Loi sur les accords fiscaux. Terre-Neuve, en particulier, appuie la participation fédérale dans le domaine des programmes établis par l'intermédiaire de contributions directes en espèces au gouvernement provincial. Présentement, la province s'attend à recevoir, en vertu du financement des programmes établis \$175 millions en 1981-1982, montant qui représente 13 p. 100 des recettes totales des comptes courants.

Il importe de se rappeler que c'est le gouvernement fédéral qui a cherché à faire appliquer le mécanisme du financement global, et nous sommes conscients des problèmes qui se sont posés pour les deux paliers de gouvernement pendant la période de partage des coûts. La province avait à cœur que soit adoptée une forme plus stable de transferts intergouvernementaux des ressources financières afin que le gouvernement fédéral puisse s'acquitter des responsabilités inhérentes à ces trois programmes. Nous croyons comprendre qu'en transférant les recettes grâce à la méthode de financement global, le gouvernement fédéral s'attendait à ne plus participer au financement des programmes provinciaux et à ainsi atteindre son objectif qui consistait à confier aux provinces la responsabilité du contrôle des coûts, de même que de l'élaboration et de la prestation des programmes.

La province n'était pas insensible aux difficultés éprouvées par le gouvernement fédéral dans le cadre des anciens accords de partage des coûts et, par conséquent, a bien accueilli la proposition selon laquelle les subventions aux programmes établis devraient être inconditionnelles. Par conséquent, les déclarations contenues dans le budget fédéral et ailleurs, selon lesquelles le Gouvernement fédéral prévoit réaliser des économies substantielles grâce aux accords sur le financement des programmes établis, nous préoccupent au plus haut point. Il convient de noter que les taux de croissance de l'admissibilité de Terre-Neuve au financement des programmes établis (total des transferts en espèces et total des transferts en espèces et de l'équation fiscale) ont fléchi régulièrement pendant la période 1977-1978 à 1980-1981 pour atteindre les taux de croissance actuels de 11,2 p. 100 et de 10,3 p. 100 respectivement soit beaucoup moins que l'augmentation actuelle de l'IPC qui atteint maintenant en moyenne plus de 14 p. 100.

Dans mes remarques antérieures sur le programme de péréquation, j'ai fait allusion au fait que le niveau de service dans les secteurs de la santé et de l'enseignement post secondaire. Terre-Neuve se situe bien en deçà de la norme jugée acceptable dans les autres parties du pays. Voici d'ailleurs certains indicateurs communs des disparités sociales qui, je l'espère illustreront l'importance réelle de nos besoins dans ces domaines. Selon les plus récentes statistiques, notre province se situe au-dessous de la moyenne nationale pour ce qui est du nombre de médecins, de dentistes et d'infirmiers licenciés actifs, ainsi que de lits d'hôpital par tranche de 1 000 personnes. D'autre part, dans le domaine de l'éducation, le nombre d'inscriptions à l'université par rapport à la population totale des 15-24 ans se chiffre à 8,7 p. 100 à Terre-Neuve, par opposition à

disparity in terms of the future economic and social development of this Province is heightened when one remembers that the secondary school system in this Province does not as yet go beyond Grade 11. On a more basic level, it must be noted with much concern that 23.5 percent of all labour force participants in the Province have less than Grade 9 education. In comparison. The national average is 15.7 percent.

SELECTED MEASURES OF DISPARITY IN HEALTH & EDUCATION, NEWFOUNDLAND & ALL PROVINCES

Health Care	All Provinces	Newfoundland
Active Physicians per 1000 population (1978)	1.80	1.42
Active Dentists per 1000 population (1978)	0.44	0.20
Registered Nurses (employed full and part time) per 1000 population (1976)	6.13	5.04
Hospital Beds per 1000 population	5.19	4.93
Education		
Labour Force with less than Grade 9 education (%)	15.7	23.5
University Enrolment/Total Population 15-24 years (%)	12.8	8.7

It is worth noting that this Province has to shoulder the program costs which exceed the rate of growth of GNP. This is particularly significant since it means that the cost of developing new services or upgrading those which are substandard falls entirely upon the Province. Those provinces that have the greatest need to upgrade their services are generally the ones with the most limited capability. Meanwhile, the present EPF arrangements do not provide for any federal contributions toward capital expenditures. Provinces, such as Newfoundland, which are faced with extremely large capital expenditure requirements, especially in the health services field, just to catch up with the other provinces.

In concluding my remarks on EPF, I would like to refer to the very sizeable proportion of the total expenditures of this Province which is devoted to the provision of social programs and services. The Province's Budget for 1981-82 indicates that 53.9 percent of total gross provincial expenditures are dedicated to programs and services in the health, education, and social welfare fields while another 13.4 percent of total gross expenditures is required to service the public debt, much of it incurred to finance capital projects in the health and education fields.

The current block funding arrangements for the three established programs have led to greater flexibility and priority spending for provincial governments in these social program

pourcentage bien plus élevé de 12,8 p. 100 pour l'ensemble du Canada. Cet écart est d'autant plus inquiétant pour le développement économique et social futur de Terre-Neuve que l'école secondaire s'y termine encore à la 11^e année. Plus fondamentalement, force nous est de constater que 23,5 p. 100 de la population active n'a pas terminé sa 9^e année. Par comparaison, la moyenne nationale n'est que de 15,7 p. 100.

DISPARITÉ ENTRE TERRE-NEUVE ET L'ENSEMBLE DU CANADA EN MATIÈRE DE SANTÉ ET D'ÉDUCATION SELON CERTAINS INDICATEURS CHOISIS

Santé	Ensemble du Canada	Terre-Neuve
Nombre de médecins actifs par tranche de 1 000 personnes (1978)	1,80	1,42
Nombre de dentistes actifs par tranche de 1 000 personnes (1978)	0,44	0,20
Nombre d'infirmiers diplômés (employés à temps plein et à temps partiel) par tranche de 1 000 personnes (1976)	6,13	5,04
Lits d'hôpital par 1 000 personnes	5,19	4,93
Éducation		
Population active n'ayant pas terminé la 9 ^e année (%)	15,7	23,5
Nombre total d'inscriptions à l'université pour les 15-24 ans (%)	12,8	8,7

Il y a lieu de noter que la province doit soutenir le coût des programmes qui dépasse le taux de croissance du PNB. Ce problème est particulièrement important puisqu'il signifie que le coût de la création de nouveaux services ou d'amélioration des services de moindre qualité incombe entièrement à la province. Les provinces qui ont le plus besoin d'améliorer leurs services sont généralement celles qui en ont le moins les moyens. Pendant ce temps, les accords actuels sur le financement des programmes établis ne prévoient aucune contribution fédérale au chapitre des dépenses d'immobilisation. Des provinces comme Terre-Neuve qui font face à des besoins de capitaux extrêmement importants, surtout dans le secteur des services de santé, parviennent à peine à suivre les autres provinces.

En concluant mes remarques sur le financement des programmes établis, j'aimerais attirer votre attention sur la très grande proportion des dépenses totales de Terre-Neuve consacrée à la prestation des programmes et services sociaux. Le budget de la province pour 1981-1982 attribue 53,9 pour cent du total des dépenses brutes aux programmes et aux services de santé, d'éducation et de bien-être social, alors qu'il réserve 13,4 pour cent de ces dépenses au service de la dette publique, dont la plus grande partie va au financement des projets d'immobilisation dans les secteurs de la santé et de l'éducation.

Les accords actuels sur le financement global des trois programmes établis ont conduit les gouvernements provinciaux à faire preuve d'une plus grande souplesse et à échelonner les

fields. In agreeing to resort to block funding, it was the intent of both orders of government to promote rational program delivery and it was felt by both sides that greater provincial flexibility would be the best method to achieve the desired effect. Now, the Federal Government is attempting to reduce this flexibility and cut back on the level of financial commitment to the provinces. For provinces in similar circumstances to Newfoundland, increased, rather than reduced, expenditures are required on the part of the Federal Government to provide even a *basic level* of services in these high-profile programmes.

CONCLUSION

In concluding my presentation to this Task Force, I would like to once again make reference to those areas which are of major concern to the Province with respect to the Federal-provincial fiscal arrangements. I cannot over-emphasize the importance of these fiscal transfers to this Province. It has been a major concern of this Government that the rate of growth of Federal transfer payments to the provinces, for both equalization and EPF, has suffered a severe decrease over the past several years and is now substantially below the rate of inflation.

Over the years, Newfoundlanders have been forced to live with substandard level of services and excessive tax burdens which would be considered intolerable in central and western Canada. The Federal government has announced that it intends to further curtail its expenditures on Federal transfers to the provinces over the next several years. Unfortunately we, unlike the richer provinces of central and western Canada, have no available tax room from which we can generate additional revenues to substitute for a reduced Federal commitment in this area and our constrained financial position means that we are unable to support public services through additional borrowing. Thus, any further reduction in Federal fiscal transfers can only result in a further widening of the already substantial disparities which exist between this Province and the rest of Canada. We would ask this Task Force to impress upon the Federal government that it must take the necessary steps to close the gap between the less wealthy provinces of Canada and those in the richer regions of central and western Canada.

It was with great anticipation that I awaited the announcement of your mandate to travel to the provinces of this country and I would like to personally thank the members of this Task Force for its efforts to seek out the views of governments and interested groups and individuals in all regions of Canada. I trust that I have explained to your satisfaction the concerns of this Province with respect to fiscal relations between the provinces and the Government of Canada.

Before I pass the discussion to my Colleague, Mr. Hickey, who will provide you with our views on the Canada Assistance Plan, I want to wish all Committee members well in their endeavours and say that I hope that you will be instrumental in advising the Federal government of the concerns addressed by this Province so that a satisfactory resolution of the issues may be achieved.

priorités en matière de programmes sociaux. En concluant des accords sur le financement global des programmes établis, les deux ordres de gouvernement visaient la rationalisation des programmes, et ils ont estimé que la meilleure façon d'atteindre l'effet désiré était d'accorder une plus grande souplesse aux provinces. Maintenant, le Gouvernement fédéral essaie de réduire cette souplesse et de limiter son engagement financier à l'égard des provinces. Pourtant, des provinces comme Terre-Neuve ont besoin d'une augmentation, et non d'une diminution, des dépenses fédérales pour offrir même le *niveau minimal* de service dans ses programmes à incidence sociale élevée.

CONCLUSION

Pour terminer ma présentation au Groupe de travail, j'aimerais rappeler encore une fois les domaines qui préoccupent vivement la province en ce qui concerne les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. Je ne saurais trop insister sur l'importance de ces transferts fiscaux à la province, et le gouvernement de Terre-Neuve s'inquiète beaucoup de l'importante baisse de leur taux de croissance depuis quelques années, et du fait que ce taux se situe maintenant bien en deçà du taux d'inflation.

Au fil des ans, les Terre-Neuviens ont dû s'accommoder de services de niveau inférieur à la norme et d'un fardeau fiscal excessif, lesquels seraient jugés intolérables dans le Centre et l'Ouest du Canada. Le Gouvernement fédéral a annoncé qu'il entend réduire encore plus ses dépenses en matière de transferts fiscaux aux provinces d'ici les prochaines années. Malheureusement, contrairement aux provinces riches du Centre et de l'Ouest du Canada, nous ne disposons d'aucun levier fiscal qui nous permette de compenser la réduction des dépenses fédérales dans ce domaine, alors que notre situation financière difficile nous interdit d'emprunter davantage pour soutenir les services publics. Par conséquent, toute nouvelle réduction des transferts fiscaux fédéraux ne pourra qu'accentuer les disparités déjà substantielles entre notre province et le reste du Canada. C'est pourquoi nous prions le Groupe de travail d'exercer les pressions nécessaires sur le Gouvernement fédéral pour l'amener à rétrécir l'écart entre les provinces les moins riches du Canada et celles des riches régions du Centre et de l'Ouest du Canada.

J'ai attendu fébrilement l'annonce de votre mission à travers les provinces et je tiens à remercier personnellement les membres de votre Groupe de travail des efforts qu'ils ont déployés en vue d'obtenir le point de vues des gouvernements, des groupes et des citoyens intéressés de toutes les régions du Canada. J'ose croire que j'ai expliqué à votre satisfaction l'inquiétude de notre province en ce qui concerne les relations fiscales entre les provinces et le Gouvernement du Canada.

Avant de passer la parole à mon collègue, M. Hickey, qui vous donnera notre point de vue sur le Régime d'assistance publique du Canada, je souhaite bon succès à tous les membres du Comité et j'espère que vous réussirez à rendre compte de nos préoccupations au Gouvernement fédéral, de façon que nous puissions trouver des réponses satisfaisantes à ces questions.

PROVINCIAL SUBMISSION REGARDING THE
CANADA ASSISTANCE PLAN TO THE
PARLIAMENTARY TASK FORCE ON
FEDERAL/PROVINCIAL FISCAL ARRANGEMENTS

Presented by

Honourable Thomas V. Hickey
Minister of Social Services
Government of Newfoundland and Labrador

May 4, 1981

CANADA ASSISTANCE PLAN SUBMISSION

Introduction

Since the introduction of the Canada Assistance Plan in 1966, Newfoundland has benefited insofar as it has been possible to respond, in some measure, to the social needs of its citizens. The Canada Assistance Plan has facilitated the introduction of many social service programs, which, although needed, were unaffordable because of limited fiscal resources. Over the past fifteen years, these programs enhanced considerably the quality and standard of living of many Newfoundlanders. The Terms of Reference of the Task Force to examine the Canada Assistance Plan within the context of the 1980 federal budget, is a matter of great concern to this Province. We welcome the opportunity to discuss with the Task Force the progress made in social services since 1966 and to suggest areas where improvements to the Canada Assistance Plan can be made.

Although there has been significant progress, the level of social services in Newfoundland significantly lags the services of other provinces, whereas the need for social services in Newfoundland is relatively greater. To rectify this inequality, there is an immediate need to expand the Canada Assistance Plan to include all provincial programs, and to review existing programs where more generous cost-sharing should be provided on the basis of the Province's fiscal capacity.

Overview of Social Programs

Newfoundland is more dependent on social programs than any other province in Canada. Social program indicators rank this Province's dependence substantially higher than the national average in all instances and outranks the other provinces in all but one or two instances.

—On a national basis social program expenditures amount to only 9.6 percent of personal income. In Newfoundland social program expenditures are a staggering 17.5 percent of personal income. It is apparent from this indicator that poorer provinces, like Newfoundland, require greater income transfers per capita to maintain even basic social programs.

MÉMOIRE PROVINCIAL AU GROUPE DE TRAVAIL
PARLEMENTAIRE SUR LES ACCORDS FISCAUX
ENTRE LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL ET LES
PROVINCES, AU SUJET DU RÉGIME
D'ASSISTANCE PUBLIQUE DU CANADA

Présenté par

L'honorable Thomas V. Hickey
Ministre des Services sociaux
Gouvernement de Terre-Neuve et du Labrador

Le 4 mai 1981

MÉMOIRE SUR LE RÉGIME D'ASSISTANCE PUBLIQUE DU CANADA

Introduction

Depuis sa mise en œuvre en 1966, le Régime d'assistance publique du Canada a permis à la province de Terre-Neuve de répondre jusqu'à un certain point aux besoins sociaux de ses citoyens. Le Régime d'assistance publique du Canada a en effet facilité l'introduction de nombreux programmes de services sociaux que la province ne pouvait pas mettre sur pied, même s'ils répondaient à un besoin réel, en raison de ses ressources financières limitées. Au cours des quinze dernières années, ces programmes ont amélioré considérablement le niveau de vie de nombreux habitants de Terre-Neuve. La province se préoccupe beaucoup du fait que le Groupe parlementaire ait été chargé d'étudier le Régime d'assistance publique du Canada dans le contexte du budget fédéral de 1980. Nous sommes donc heureux d'avoir l'occasion de discuter avec lui des progrès accomplis dans le domaine des services sociaux depuis 1966 et de suggérer des améliorations au Régime d'assistance publique du Canada.

Malgré des progrès appréciables, les services sociaux de Terre-Neuve accusent un retard considérable sur ceux des autres provinces, bien qu'ils répondent à un besoin relativement plus urgent. Afin de corriger cette inégalité, il faudrait étendre immédiatement le Régime d'assistance publique du Canada à tous les programmes provinciaux, et réviser les programmes existants dans les cas où un partage plus généreux des frais pourrait être établi selon la capacité d'imposition de la province.

Aperçu des programmes sociaux

La province de Terre-Neuve dépend davantage des programmes sociaux que toutes les autres provinces du Canada. Selon les indicateurs pertinents, la dépendance de cette province est beaucoup plus élevée que la moyenne nationale dans tous les cas, et dépasse toujours celle des autres provinces, à une ou deux exceptions près.

—À l'échelle nationale, les dépenses liées aux programmes sociaux ne constituent que 9,6 p. 100 du revenu personnel, contre 17,5 p. 100 à Terre-Neuve, ce qui est plutôt consternant. Il est évident, selon cet indicateur, que les provinces pauvres comme Terre-Neuve devront obtenir des transferts de revenu plus élevés par habitant afin de pouvoir administrer au moins des programmes sociaux essentiels.

- The incidence of receipt of Guaranteed Income Supplement, is indicative of the extent of poverty among the retired population. In Newfoundland, 87 percent of Old Age Security recipients qualify for the Guaranteed Income Supplement, the national average is only 54 percent.
- Participation in the Unemployment Insurance Program is significantly higher in Newfoundland than in any other province. In Newfoundland benefits amount to 7.7 percent of personal income compared to a national average of only 2.3 percent. The percentage of labour force receiving Unemployment Insurance benefits is also considerably higher here than in other provinces; 38 percent as compared to the low national average of 7.7 percent.
- Social Assistance as a percentage of personal income in Newfoundland is 1.8 percent whereas nationally the average is 1.2 percent. The number of Social Assistance recipients as a percentage of population in Newfoundland is 8.7 percent, nationally the average is 5.6 percent.

As an illustration of Newfoundland's difficulty in maintaining adequate levels of social assistance, not only is the Province unable to catch up to the national standard of services, but is falling behind as housing, heat and light costs inflate at a rate in excess of the rate by which we can afford to increase social service benefits. This is exacerbated by high unemployment levels and the psychological and inflationary effects of anticipated offshore oil and gas developments.

Newfoundland is heavily dependent on social programs and there is a critical need for expansion in these programs if we are ever to reach national average standards of service, much less than the standards established in some of the richer provinces.

Newfoundland's Fiscal Capacity

Newfoundland is cognizant that its social services lag those of other provinces, even with the financial assistance provided by the Canada Assistance Plan. However, because of our limited fiscal capability there is little we can do. Newfoundland's per capita earned income is only 55 per cent of the National average and our tax burden is among the highest in Canada; tax rates on personal income, and retail sales exceed those of any other province.

One of the most serious constraints on our fiscal capacity is the magnitude of the public debt. Newfoundland has the highest per capita debt burden of all ten provinces. In excess of 15 per cent of Newfoundland's current account revenues must be dedicated to interest other than public debt servicing costs. This burden seriously impinges upon the Province's ability to plan new or expanded programs in the social sector.

- Le nombre de bénéficiaires du supplément de revenu garanti donne une bonne idée de l'ampleur de la pauvreté parmi les retraités. A Terre-Neuve, 87 p. 100 des bénéficiaires de prestations de sécurité de la vieillesse sont admissibles au supplément de revenu garanti, tandis que la moyenne nationale n'est que de 54 p. 100.
- La participation au programme d'assurance-chômage est beaucoup plus élevée à Terre-Neuve que dans toutes les autres provinces; les prestations y comptent pour 7,7 p. 100 du revenu personnel, par comparaison à la moyenne nationale de 2,3% seulement. Le pourcentage de la population active qui reçoit des prestations d'assurance-chômage y est également beaucoup plus élevé que dans les autres provinces, soit 38 p. 100, par rapport à une moyenne nationale de 7,7 p. 100 à peine.
- Les prestations d'assistance sociale constituent 1,8% du revenu personnel à Terre-Neuve, tandis que la moyenne nationale est de 1,2%. Le nombre de bénéficiaires de ces prestations représente 8,7 p. 100 de la population de Terre-Neuve, par opposition à une moyenne nationale de 5,6 p. 100.

Non seulement la province est incapable d'offrir des services comparables à ceux du reste du pays, mais elle accuse un retard de plus en plus grave dans ce domaine, parce que les frais de logement, de chauffage et d'éclairage augmentent trop vite pour qu'elle puisse se permettre d'augmenter au même rythme les prestations de services sociaux; cette situation illustre bien à quel point il est difficile à Terre-Neuve de maintenir les services d'assistance sociale à un niveau acceptable; elle est encore aggravée par le taux élevé du chômage, et par les effets psychologiques et inflationnistes de l'exploitation prévue du pétrole et du gaz sous-marins.

La province de Terre-Neuve dépend dans une large mesure des programmes sociaux; il est urgent d'étendre ces programmes afin qu'elle puisse offrir des services conformes à la norme nationale, bien inférieure à la norme établie par certaines des provinces riches.

Capacité d'imposition de Terre-Neuve

La province de Terre-Neuve se rend bien compte que ses services sociaux sont en retard sur ceux des autres provinces malgré l'aide financière qu'elle reçoit dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada. Il lui est cependant difficile de remédier à cette situation en raison de sa faible capacité d'imposition. Le revenu gagné par habitant ne représente à Terre-Neuve que 55 p. 100 de la moyenne nationale, et la charge fiscale de la province est l'une des plus élevées au Canada; les taux d'imposition sur le revenu personnel et sur les ventes au détail dépassent ceux de toutes les autres provinces.

L'envergure de la dette publique constitue une des contraintes les plus graves en ce qui a trait à la capacité d'imposition de la province. La dette par habitant est en effet plus élevée à Terre-Neuve que dans toutes les autres provinces: plus de 15 p. 100 des revenus courants de Terre-Neuve doivent être consacrés aux intérêts, en sus de ce qui est affecté au service de la dette. Cette charge influe considérablement sur la possibilité de planifier la mise en œuvre ou l'amélioration de programmes sociaux.

Summation

To reiterate our position on the Canada Assistance Plan, services in Newfoundland have not matured to the same extent as they have in other provinces. The level of Social Services in Newfoundland is among the lowest in Canada. Newfoundland's expenditure on welfare services, \$18.26 per capita, (as distinct from Social Assistance) is only 65% of the national average of \$26.46. However, even at this level we dedicate a larger proportion of our personal income to social programs than any other province.

Newfoundland lacks the fiscal capacity to undertake additional expansion to its social service programs. The federal government cannot therefore look for savings in the social sector in this Province. Increased social spending to improve the quality and standard of living in Newfoundland is a necessity. In our opinion this can be accomplished by two measures:

- The existing Canada Assistance Plan should be expanded to include cost sharing of social service programs now provided entirely by this Province. Provincial programs such as; the Drug Subsidy Program to GIS Recipients, Welfare Services provided by Proprietary Agencies, Community development Program, and the administrative costs of delivering Canada Assistance Plan programs all fall generally within the guidelines of Canada Assistance Plan but are not eligible for cost-sharing. If the coverage under Canada Assistance Plan were expanded to include only these four programs, it would significantly reduce the burden on the Province and free more funds for expansion in those social programs where we lag behind the national average.

- A more generous cost sharing of existing programs should be included in the Canada Assistance Plan, to circumvent the constraints imposed by Newfoundland's limited fiscal capacity. Our participation in some programs is low or non-existent simply because we cannot afford them even under existing cost sharing provisions. Although Newfoundland participates to some extent in programs such as: Rehabilitation Services for Disabled Persons, Home Support Services for Senior Citizens, Counselling Services and Research and Development, the level of services provided is minimal compared to that provided by similar programs in other provinces. If more generous cost-sharing were provided Newfoundland would be in a better position to increase its participation in these program areas.

Résumé

Nous répétons notre position au sujet du Régime d'assistance publique du Canada: les services ne se sont pas améliorés à Terre-Neuve au même rythme que dans les autres provinces. Le niveau des services sociaux à Terre-Neuve est l'un des plus bas au Canada; les dépenses consacrées aux services du bien-être, soit \$18,26 par habitant (ce qui exclut l'assistance sociale), ne constituent que 65 p. 100 de la moyenne nationale de \$26,46. Cependant, même à ce niveau, nous consacrons aux programmes sociaux une partie plus importante de notre revenu personnel que toute autre province.

La province de Terre-Neuve n'a pas la capacité d'imposition nécessaire pour étendre davantage ses programmes de services sociaux. Le gouvernement fédéral ne peut donc pas escompter y faire des économies dans le secteur social. Il faudra au contraire accroître les dépenses au titre des services sociaux pour améliorer le niveau de vie à Terre-Neuve; selon nous, cette augmentation peut se faire de deux façons:

- L'actuel Régime d'assistance publique du Canada devrait prévoir le partage des frais des programmes de services sociaux, présentement assumés entièrement par la province. Les programmes provinciaux comme le paiement des médicaments aux bénéficiaires du supplément de revenu garanti, la prestation de services de bien-être par les organismes privés, le programme de développement communautaire, et les frais d'administration se rapportant au Régime d'assistance publique du Canada sont tous régis par les directives relatives au Régime, mais ne peuvent faire l'objet de programmes de partage des frais. L'expansion du Régime d'assistance publique du Canada, ne serait-ce qu'à ces quatre programmes, permettrait de réduire de beaucoup la charge de la province et de libérer davantage de fonds pour l'expansion des programmes sociaux dans les domaines où Terre-Neuve accuse un retard par rapport à la moyenne nationale.

- Un partage plus généreux des frais liés aux programmes existants devrait être inclus dans le Régime d'assistance publique du Canada, afin de contrer les restrictions qu'entraîne la faible capacité d'imposition de Terre-Neuve. Si la participation de la province, à certains programmes est faible ou nulle, c'est tout simplement parce que celle-ci ne peut pas se permettre d'y prendre part malgré les dispositions actuelles sur le partage des coûts. Bien que Terre-Neuve participe dans une certaine mesure à divers programmes comme la réadaptation des personnes handicapées, les soins à domicile pour personnes âgées, les services d'orientation, et la recherche et le développement, les niveaux des services fournis est très bas par comparaison à celui qui est assuré par d'autres provinces dans le cadre de programmes semblables. Si le partage des coûts était plus généreux, Terre-Neuve serait plus à même d'augmenter sa participation à ces secteurs.

If the federal government were to adopt one or both of these approaches, it would ensure the social well being of the citizens of Newfoundland and ensure that, in time, our services will mature to the level of services in other parts of Canada.

En adoptant l'une ou l'autre de ces mesures, le gouvernement fédéral améliorerait la qualité de la vie des citoyens de Terre-Neuve et permettrait à la province d'en venir à offrir des services comparables à ceux des autres parties du Canada.

**COMPARISON OF PROVINCIAL PER CAPITA
EXPENDITURES ON WELFARE SERVICES (1977-78)**

Province	Per Capita Expenditures
Newfoundland	\$18.26
Prince Edward Island	33.26
Nova Scotia	25.22
New Brunswick	18.62
Quebec	26.44
Ontario	23.20
Manitoba	41.34
Saskatchewan	32.72
Alberta	33.76
British Columbia	27.58
Canada	26.46

**COMPARAISON DES DÉPENSES PROVINCIALES
PAR HABITANT AU CHAPITRE DES SERVICES
D'ASSISTANCE SOCIALE (1977-1978)**

Province	Dépenses par habitant
Terre-Neuve	\$18.26
Île-du-Prince-Édouard	33.26
Nouvelle-Écosse	25.22
Nouveau-Brunswick	18.62
Québec	26.44
Ontario	23.20
Manitoba	41.34
Saskatchewan	32.72
Alberta	33.76
Colombie-Britannique	27.58
Canada	26.46

INTERPROVINCIAL COMPARISON OF SOCIAL SERVICE PROGRAMS
SELECTED INDICATORS (1978-79)

Province	Total Expenditure on Social Programs as a % of Personal Income ⁽¹⁾	Percentage of GIS Recipients among OAS Pensioners (Approx.)	Unemployment Insurance		Social Assistance		
			Expenditure Benefits as a Percentage of Personal Income	Dependency Rate ⁽²⁾	Social Assistance Expenditure as a Per- centage of Personal Income	Number of Beneficiaries as a Per- centage of Population	Index of per Capita earned Income (Nfld. = 100)
Nfld.	17.5%	87%	7.7%	38%	1.8%	8.7%	100
P.E.I.	18.7%	82%	6.5%	23%	1.5%	5.8%	114
N.S.	13.2%	67%	3.9%	13.2%	1.1%	6.4%	140
N.B.	17.1%	66%	5.8%	25%	2.3%	9.6%	126
Que.	11.3%	62%	3.5%	11.5%	1.7%	7.4%	178
Ont.	8.3%	45%	1.5%	4.7%	.8%	4.4%	208
Man.	9.5%	55%	1.4%	4.1%	.8%	4.2%	174
Sask.	9.4%	54%	1.1%	3.7%	.9%	3.8%	171
Alta.	6.9%	55%	.8%	2.7%	.9%	3.9%	200
B.C.	9.4%	47%	2.2%	8.7%	1.3%	5.4%	205
Nat. Average	9.6%	54%	2.3%	7.7%	1.2%	5.6%	185

⁽¹⁾ Includes: Fam. Allow., OAS, CPP, UI, W.C., SA, GIS, Spouse Allowance.

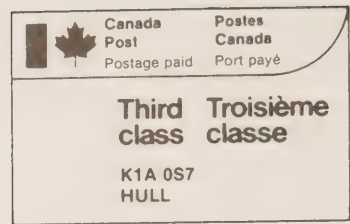
⁽²⁾ Proportion of the labour force in receipt of Unemployment Insurance.

COMPARAISON DES PROGRAMMES DE SERVICES SOCIAUX DES DIVERSES PROVINCES
INDICATEURS CHOISIS (1978-1979)

Province	Assurance-chômage			Assistance sociale			
	Dépenses totales liées aux programmes sociaux, comme % du revenu personnel ⁽¹⁾	% des bénéficiaires du revenu garanti parmi les bénéficiaires de prestations de la sécurité de la vieillesse (chiffre approximatif)	Dépenses consacrées aux prestations, comme % du revenu personnel	Taux de dépendance ⁽²⁾	Dépenses liées à l'assistance sociale, comme % du revenu personnel	Nombre de prestataires, comme % de la population	Indice du revenu gagné par habitant (Terre-Neuve = 100)
T.-N.	17.5%	87%	7.7%	38%	1.8%	8.7%	100
I.-P.-É.	18.7%	82%	6.5%	23%	1.5%	5.8%	114
N.-É.	13.2%	67%	3.9%	13.2%	1.1%	6.4%	140
N.-B.	17.1%	66%	5.8%	25%	2.3%	9.6%	126
Québec.	11.3%	62%	3.5%	11.5%	1.7%	7.4%	178
Ont.	8.3%	45%	1.5%	4.7%	.8%	4.4%	208
Man.	9.5%	55%	1.4%	4.1%	.8%	4.2%	174
Sask.	9.4%	54%	1.1%	3.7%	.9%	3.8%	171
Alberta.	6.9%	55%	.8%	2.7%	.9%	3.9%	200
C.-B.	9.4%	47%	2.2%	8.7%	1.3%	5.4%	205
Moyenne nationale	9.6%	54%	2.3%	7.7%	1.2%	5.6%	185

(1) Ce chiffre inclut les allocations familiales, les pensions de sécurité de la vieillesse, du Régime de pensions du Canada, d'assurance-chômage, d'indemnisation des accidentés du travail, d'assistance sociale et de supplément de revenu garanti et les allocations au conjoint.

(2) Proportion de la population active qui reçoit des prestations d'assurance-chômage.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESSES—TÉMOINS

From the Province of Newfoundland:

The Honourable Dr. John F. Collins, Minister of Finance
and President of the Treasury Board;
Mr. Cyril J. Abery, Deputy Minister, Intergovernmental
Affairs Secretariat;
Mr. David G. Norris, Deputy Minister, Department of
Finance.

De la province de Terre-Neuve:

L'honorable John F. Collins, ministre des Finances et pré
dent du Conseil du Trésor;
M. Cyril J. Abery, sous-ministre, secrétariat des affai
intergouvernementales;
M. David G. Norris, sous-ministre, ministère des Finances



Fist Session
Thirty-second Parliament, 1980-81

Première session
trente-deuxième législature, 1980-1981

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable DOUGLAS D. EVERETT

Président:
L'honorable DOUGLAS D. EVERETT

Tuesday, June 23, 1981

Le mardi 23 juin 1981

Issue No. 41

Fascicule n° 41

Complete proceedings on:

Seule et unique séance sur:

The Examination of the Supplementary Estimates (B)
laid before Parliament for the fiscal year ending
March 31, 1982

L'étude du Budget supplémentaire (B) déposé au
Parlement pour l'année financière se terminant
le 31 mars 1982

REPORT OF THE COMMITTEE

RAPPORT DU COMITÉ

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable D. D. Everett, *Chairman*

The Honourable F. Leblanc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	Murray
Benidickson	*Perrault
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Grosart	Thériault
Hicks	

**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable D. D. Everett

Vice-président: L'honorable F. Leblanc

et

Les honorables sénateurs:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	Murray
Benidickson	*Perrault
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Grosart	Thériault
Hicks	

**Membres d'office*

(Quorum 5)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Thursday, June 18, 1981:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Perrault, P.C.:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures set out in the Supplementary Estimates (B) laid before Parliament for the fiscal year ending 31st March, 1982.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du jeudi 18 juin 1981:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Perrault, C.P.,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier des dépenses projetées dans le Budget supplémentaire (B) déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1982, et à faire rapport à ce sujet.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Robert Fortier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JUNE 23, 1981
(43)

[Text]

Pursuant to adjournment and notice the Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9:30 a.m. to consider the Supplementary Estimates (B) laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1982.

Present: The Honourable Senators Leblanc (*Deputy Chairman*), Benidickson, Doody, Flynn, Hicks, Manning, Robichaud, Thériault. (8)

In attendance: Mr. Peter Sagar from the Parliamentary Centre.

The following witnesses were heard:

From the Treasury Board:

Mr. D. J. Johnston, President;
Mr. R. L. Richardson, Deputy Secretary;
Mr. L. J. O'Toole, Assistant Secretary;
Mr. E. R. Stimpson, Director General, Budget Co-ordination Group.

From the Department of Energy, Mines and Resources:

Mr. D. J. Orchard, Director, Gas and Electric Conversions, Canada Oil Substitution Program;
Mrs. Nancy Mitchell, CHIP Administrator, Conservation and Renewable Energy Branch.

Supplementary Estimates (B) were approved and the Deputy Chairman was instructed to report accordingly to the Senate.

At 10:35 a.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

J. H. M. Cocks

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 23 JUIN 1981
(43)

[Traduction]

Conformément à la motion d'ajournement et à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le Budget supplémentaire (B) déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1982.

Présents: Les honorables sénateurs Leblanc, (vice-président), Benidickson, Doody, Flynn, Hicks, Manning, Robichaud, Thériault. (8)

Aussi présent: M. Peter Sagar, du Centre parlementaire.

Les témoins suivants sont entendus:

Du Conseil du Trésor:

M. D. J. Johnston, président;
M. R. L. Richardson, sous-secrétaire;
M. L. J. O'Toole, secrétaire adjoint;
M. E. R. Stimpson, directeur général, Groupe de coordination du budget.

Du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources:

M. D. J. Orchard, directeur, Conversion au gaz et à l'électricité, Programme canadien de remplacement du pétrole;
M^{me} Nancy Mitchell, administrateur, PITRC, Bureau de la conservation et des énergies renouvelables.

Le Budget supplémentaire (B) est approuvé et le vice-président est prié d'en faire rapport, en conséquence, au Sénat.

A 10 h 35, le Comité suspend ses travaux, jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

REPORT OF THE COMMITTEE

June 23, 1981

The Standing Senate Committee on National Finance to which the Supplementary Estimates (B) laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1982 were referred, has in obedience to the order of reference of Thursday, June 18, 1981 examined the said Supplementary Estimates (B) and reports as follows:

The Committee was authorized by the Senate as recorded in the *Minutes of Proceedings of the Senate* of June 18, 1981 to examine and report upon the expenditures proposed by the Supplementary Estimates (B) laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1982.

In obedience to the foregoing, your Committee examined the Supplementary Estimates (B) and heard evidence from the following: From the Treasury Board: Mr. D. J. Johnston, President; Mr. R. L. Richardson, Deputy Secretary; Mr. L. J. O'Toole, Assistant Secretary; Mr. E. R. Stimpson, Director General, Budget Co-ordination Group; and from the Department of Energy, Mines and Resources: Mr. D. J. Orchard, Director, Gas and Electric Conversions, Canada Oil Substitution Program; Mrs. Nancy Mitchell, CHIP Administrator, Conversion and Renewable Energy Branch.

Supplementary Estimates (B), 1981-82 were presented at this time due to the ruling of the Speaker of the House of Commons of June 12, 1981. In this, the Speaker ruled 10 votes contained in the Main Estimates, 1981-82 to be deleted as they were "really legislative items which deal with matters of substance". This ruling, and its precedents, are based on a principle endorsed in the past by this Committee, namely that appropriation acts should not be used to amend or enact legislation. In the Speaker's words, "the appropriation act should only seek authority to spend the money for a program that has been previously authorized by a statute." A complete copy of the Speaker's ruling is attached for information.

The Committee recognizes the opportunity afforded by the ruling of the Speaker of the House of Commons, to re-examine the legislative process and in particular the appropriate role of the estimates and appropriation acts. We agree with the President of the Treasury Board that the implications of these rulings are potentially far reaching and urge a full Parliamentary review of this matter.

The government has amended 6 of the 10 votes, and re-submitted them in Supplementary Estimates (B). The notes below provide brief descriptions of these 6 items. Separate legislation will be introduced to deal with the 4 items ruled out of order and not reported in this Supplementary.

Agriculture—Vote 30b

The original vote was objected to because it requested authority for payments to "owners of animals affected with diseases under that Act that have died or have been slaughtered in circumstances not covered by the Act." The new vote

RAPPORT DU COMITÉ

Le 23 juin 1981

Le Comité permanent des finances nationales, auquel a été rapporté le Budget supplémentaire (B) déposé devant le Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1982 a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 18 juin 1981, examiné ce budget et en fait maintenant rapport.

Le comité a été autorisé par le Sénat comme l'indique les *Procès-verbaux du Sénat* du 18 juin 1981, à examiner les dépenses proposées par le Budget supplémentaire (B) déposé devant le Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1982, et à en faire rapport.

Conformément à ce qui précède, le comité a examiné le Budget supplémentaire (B) et a entendu les témoignages des suivants: du Conseil du trésor: M. D. J. Johnston, ministre; M. R. L. Richardson, sous secrétaire; M. L. J. O'Toole, secrétaire adjoint; M. E. R. Stimpson, directeur général, Groupe de coordination du budget; et du ministère d'Énergie, Mines, et Ressources: M. D. J. Orchard, directeur, Conversion au gaz et à l'électricité, le Programme canadien de remplacement du pétrole; M^{me} Nancy Mitchell, administrateur PITRC, Bureau de la conservation et des énergies renouvelables.

Le budget supplémentaire (B), 1981-1982 vient d'être présenté à la suite de la décision prise le 12 juin 1981 par M^{me} l'Orateur de la Chambre des communes. Dans cette décision, l'Orateur a décidé de supprimer dix crédits du budget principal des dépenses pour 1981-1982 parce que «ces crédits ont un véritable caractère législatif et concernent des questions de fonds». Cette décision, ainsi que les précédentes, est fondée sur un principe qui a déjà été reconnu par notre comité, à savoir que les lois portant affectation de crédits ne devaient pas être utilisées pour modifier ou édicter des lois. Selon les termes de l'Orateur, «le gouvernement doit se contenter de demander l'autorisation de consacrer certaines sommes à des programmes qui ont déjà été approuvés par une loi». Vous trouverez ci-joint à titre d'information un exemplaire intégral de la décision de l'Orateur.

Le Comité reconnaît la possibilité qu'offre la décision de M^{me} l'Orateur de la Chambre des communes de réexaminer le processus législatif et, en particulier, les rôles respectifs du budget et des lois portant affectation de crédits. Nous sommes d'accord avec le président du Conseil du Trésor que les répercussions de ces décisions peuvent avoir une portée considérable et demandons avec insistance une révision parlementaire complète de cette question.

Le gouvernement a modifié six des dix crédits et les a présentés de nouveau dans son budget supplémentaire (B). Les notes qui suivent donnent une brève description de ces six articles. Une mesure législative distincte sera présentée pour traiter des quatre points qui ont été déclarés non recevables et n'ont pas été inscrits dans le budget supplémentaire.

Agriculture—Crédit 30b

Le crédit initial a été refusé parce qu'il demandait l'autorité de faire des paiements d'indemnité «aux propriétaires d'animaux qui, atteints des maladies mentionnées dans la Loi, sont morts ou ont été abattus dans des circonstances non prévues

is identical to the original with the exception that this phrase has been deleted. The dollar amount of the estimate has not been changed as the actual estimated outlays associated with the changes is estimated to be minimal.

Energy, Mines and Resources—Votes 35b, 40b, 45b

Votes 35 and 40 deal with the Home Insulation Program and vote 45 concerns the Oil Substitution Program. All three received funding under an interim appropriation passed in March in the amount of 25 per cent of the full estimate. When these votes were ruled out of order because they were deemed to be establishing new programs in the absence of other legislative authority, Parliament was put in the position of having authorized expenditures for which there existed no estimate. To remedy this situation, the supplementary estimates cover only the amounts in the interim appropriations.

Supply and Services—Vote 5b

The original vote was intended to permit certain adjustments in the calculation of the Department's accounts. The offending words contained in the vote have been deleted in the supplementary vote.

Transport—Vote 110b

This vote contained words which sought to amend a certain section of the Atlantic Region Freight Assistance Act which deals with payments to truckers. Again, the offending words have been deleted and the vote reintroduced otherwise unchanged.

Respectfully submitted,

The vice-président,

F. Leblanc

Deputy Chairman

APPENDIX

Extract from the House of Commons Debates, June 12, 1981

Point of Order—Mr. Andre

POINT OF ORDER

MR. ANDRE—PROVISIONS IN MAIN ESTIMATES, 1981-82—
RULING BY MADAM SPEAKER

Madam Speaker: On June 1 the hon. member for Calgary Centre (Mr. Andre) argued the point of order that he had raised some weeks earlier, namely, the procedural acceptability of certain items contained in the Main Estimates for 1981-82. It had been suggested to the hon. member on that earlier occasion that he await until the Estimates were formally returned to the House May 31, at which point there would remain ample time to dispose of the matter well before the last allotted day.

Both the hon. member for Calgary Centre and, in reply for the government, the President of the Treasury Board, (Mr.

par la Loi». Le nouveau crédit est identique au crédit original à l'exception de cette phrase supprimée. Le montant en dollars des prévisions n'a pas été changé étant donné que les dépenses réelles prévues en rapport avec les changements sont censées être minimales.

Énergie, Mines et Ressources—Crédits 35b, 40b, 45b

Les crédits 35 et 40 traitent du Programme d'isolation thermique des résidences et le crédit 45 du programme de remplacement du pétrole. Des mesures législatives portant affectation intérimaire de crédits ont été adoptées en mars pour le financement de ces trois programmes pour le montant de 25 p. 100 des prévisions complètes. Lorsque ces crédits ont été déclarés irrecevables parce qu'ils visaient à instaurer de nouveaux programmes qui n'étaient pas prévus dans une autre mesure législative, le Parlement s'est vu obligé d'autoriser des dépenses pour lesquelles il n'existait pas de prévision. Afin de remédier à cette situation, le budget supplémentaire ne porte que sur les montants des affectations intérimaires.

Approvisionnement et Services—Crédit 5b

Le crédit initial était destiné à permettre certains rajustements dans les calculs des comptes du ministère. Les termes inacceptables contenus dans le crédit ont été supprimés du crédit supplémentaire.

Transports—Crédit 110b

Ce crédit contenait certains termes qui avaient pour but de modifier un article particulier de la Loi sur les subventions au transport des marchandises dans la région Atlantique qui traite des paiements versés aux camionneurs. De nouveau, les termes inacceptables ont été supprimés et le crédit a été présenté de nouveau sans autres changements.

Respectueusement soumis,

ANNEXE

Extrait des débats de la Chambre des communes du 12 juin 1981:

Recours au Règlement—M. Andre

RECOURS AU RÈGLEMENT

M. ANDRE—LES DISPOSITIONS DU BUDGET PRINCIPAL DES DÉPENSES POUR 1981-1982—DÉCISION DE M^{me} LE PRÉSIDENT

Mme le Président: Le 1^{er} juin, le député de Calgary-Centre (M. Andre) a justifié le rappel au Règlement qu'il avait fait quelques semaines auparavant à propos de la recevabilité de certains crédits du budget principal des dépenses pour 1981-1982. On avait alors conseillé au député d'attendre que le budget soit renvoyé officiellement à la Chambre, c'est-à-dire le 31 mai, et qu'il aurait alors largement le temps d'en discuter bien avant le dernier jour réservé à l'opposition.

Le député de Calgary-Centre et le président du Conseil du Trésor (M. Johnston), représentant le gouvernement, ont fait

Johnston) dealt briefly with the history of the points of order relating to what the Estimates should contain.

This history shows that during the past ten years, members have objected that in one way or another the Estimates that have been submitted from time to time by the government have attempted to do more than set out the spending requirements of the government for the next fiscal year. This is of course supposed to be the acknowledge purpose of Estimates and Appropriation Acts.

In 1971 the Chair ruled that items in the Estimates that attempt to amend existing statutes are out of order. This was confirmed by most subsequent rulings.

In 1974 and 1976 the Chair went further and dealt with the question of matters of substance being put in the Estimates. The Speaker, in effect, ruled that the Appropriation Act is not the place to seek authority to do something such as to establish a program. Rather, the Appropriation Act should only seek authority to spend the money for a program that has been previously authorized by a statute.

In 1977 the Chair continued to lay down these principles that should be followed in the use of the Estimates and added that it makes no difference whether the item attempted to spend a large sum or simply one dollar. The distinction is unimportant. The test is whether or not the government is putting forward a spending estimate under authority it already possesses, or whether it is really seeking new legislative authority to do something.

In March of that year the Speaker said:

The government receives from Parliament the authority to act through the passage of legislation and receives the money to finance such authorized action through the passage by Parliament of an appropriation act. A supply item in my opinion ought not, therefore, to be used to obtain authority which is the proper subject of legislation;—

In other words, the government may not by the use of an Appropriation Act obtain authority that it does not have under existing legislation.

The then Speaker summed it up in this way in December 1977:

Supply ought to be confined strictly to the process for which it was intended; that is to say, for the purpose of putting forward by the government the estimate of money it needs, and then in turn voting by the House of that money to the government, and not to be extended in any way into the legislative area, because legislation and legislated changes in substance are not intended to be part of supply, but rather ought to be part of the legislative process in the regular way which requires three readings, committee stage, and, in other words, ample opportunity for Members to participate in debate and amendment.

Finally, it seems clear that it is in order to extend the purposes of an item in an Appropriation Act by means of an item in the Estimates provided that it does not amend any other legislation.

un bref historique des rappels au Règlement portant sur la nature du budget des dépenses.

Ils nous ont appris que depuis dix ans, certains députés se sont élevés contre le fait que dans les budgets de dépenses qu'il présentait de temps à autre, le gouvernement ne se contentait pas de prévoir ses dépenses pour l'exercice financier suivant, ce qui est censé être le but du budget des dépenses et des lois portant affectation de crédits.

En 1971, la présidence a décidé que les crédits tendant à modifier une loi sont irrecevables, ce qui fut confirmé par la plupart des décisions ultérieures.

En 1974 et en 1976, la présidence est allée plus loin et elle a rendu une décision sur la nature des questions de fond figurant au budget des dépenses. L'Orateur décida en effet qu'il ne convenait pas de demander l'autorisation de prendre une initiative, notamment de créer un programme, par le biais d'une loi portant affectation de crédits. Le gouvernement doit au contraire se contenter de demander l'autorisation de consacrer certaines sommes à des programmes qui ont déjà été approuvés par une loi.

En 1977, la présidence continua à établir les principes à suivre dans l'utilisation du budget des dépenses, précisant qu'elle ne faisait pas de distinction à cet égard entre un crédit permettant de dépenser une somme importante et un crédit de un dollar, car cela importe peu. Ce qui importe, c'est de voir si le gouvernement compte consacrer une certaine somme à un programme qui a déjà été approuvé ou s'il demande l'autorisation, par le biais d'un projet de loi, de créer de nouveaux programmes.

Voici que l'Orateur a déclaré au mois de mars 1977:

Le Parlement autorise le gouvernement à agir en adoptant des lois et lui alloue l'argent pour financer les programmes autorisés en adoptant une loi portant affectation de crédits. A mon avis, il ne faudrait donc pas qu'un crédit serve à obtenir une autorisation qui doit normalement faire l'objet d'une loi...

Autrement dit, le gouvernement ne peut pas essayer d'obtenir par le biais d'une loi portant affectation de crédits une autorisation qu'il n'a pas encore en vertu des lois existantes.

L'Orateur résuma la situation ainsi en décembre 1977:

Les travaux des subsides se déroulent strictement en fonction du but recherché, c'est-à-dire que le gouvernement prévoit les sommes dont il a besoin, puis la Chambre lui vote ces crédits. On ne doit en aucun cas empiéter sur le domaine législatif, car les mesures législatives et les changements de fond d'ordre législatif ne sont pas censés faire partie des subsides, mais relèvent plutôt du processus législatif ordinaire qui comporte trois lectures, l'étape de l'étude en comité, et qui offre, autrement dit, aux députés toutes les occasions voulues pour participer au débat et proposer des amendements.

Enfin, il est bel et bien permis d'étendre la portée d'un crédit prévu au budget des dépenses au moyen d'une loi portant affectation de crédits, à condition qu'il ne faille pas modifier une autre mesure législative.

The hon. member for Calgary Centre objects to 12 items contained in the Main Estimates. Of the 12, Agriculture vote 30, Department of Public Works vote L70, Supply and Services vote 5, and Transport vote 110 each mention specific legislation which they seek to amend, and are clearly out of order on the basis of the principle established in 1971 and repeated continually in all of the rulings from the Chair since that time; that is, estimates which attempt to amend existing legislation are out of order.

The hon. member for Calgary Centre then objects to Energy, Mines and Resources votes 35, 40 and 45. An examination of these items clearly shows that they seek both to establish a new program in the absence of other legislative authority and the funds to put in into operation. This runs counter to the rulings of the Chair since 1974, which hold legislation is required to authorize new programs, particularly matters of major substance. That we are dealing here with matters of substance is demonstrated by the fact that vote 45 seeks even to grant to the governor in council the power to pass regulations. By definition, the estimates seek spending authority alone; they are not intended to ask for substantial authority, such as to pass regulations.

Accordingly, consistent with earlier rulings, Energy, Mines and Resources votes 35, 40 and 45 are out of order. I note that in his remarks last June 1, the President of the Treasury Board confirmed this view when he addressed the question of the receivability of these items by saying, "Of course, legislation will be introduced with respect to those programs". By asking for money now, he would be putting the cart before the horse.

The next items objected to are External Affairs votes L45, L50, L55 and L60, and Finance vote L15. They are grouped together because each of them seeks authority to finance international development by the use of issuing demand notes to the credit of the various named banks or institutions upon which they may draw in the Bank of Canada, or to purchase shares in the listed banks. The hon. member for Calgary Centre suggests that these items are an attempt to grant to the government authority to undertake certain actions rather than simply asking for funds, and that they also contravene the provisions of Section 80 of the Financial Administration Act, which states that the Crown cannot assign its debts without legislative authority.

While I suggest that these items do not seek, for the Crown, the right to assign its debts, three of them, nevertheless, seek to grant authority for the government to take certain action, and on a very substantial scale. This is, of course, contrary to the previous rulings of the Chair mentioned earlier, which stated that legislation and legislative changes in substance are not intended to be part of supply.

However, two of the items, External Affairs votes L50 and L55, have previous statutory authority, albeit previous Appropriation Acts, and thus are in order. With respect to the three other votes, that is, External Affairs votes L45 and L60 and

Le député de Calgary-Centre trouve à redire à 12 crédits du budget principal des dépenses. Parmi ces 12 crédits, le crédit 30 du ministère de l'Agriculture, le crédit L70 du ministère des Travaux publics, le crédit 5 du ministère des Approvisionnements et Services et le crédit 110 du ministère des Transports sont nettement irrecevables, car ils tendent à modifier certaines lois alors qu'en vertu du principe reconnu en 1971 et confirmé par toutes les décisions ultérieures de la présidence, les crédits qui visent à modifier une loi sont irrecevables.

Le député de Calgary-Centre conteste la validité des crédits 35, 40 et 45 du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources. Il est manifeste que ces crédits visent à instaurer de nouveaux programmes qui ne sont prévus dans aucune autre mesure législative et à obtenir les fonds nécessaires à la mise en œuvre de ces programmes, ce qui va à l'encontre des décisions que la présidence a rendues depuis 1974, à savoir qu'il faut présenter un projet de loi autorisant la création de nouveaux programmes, surtout s'il s'agit de programmes importants. Le crédit 45 vise même à accorder au gouverneur en conseil le pouvoir d'adopter des règlements, ce qui dénote l'importance du programme en question. Par définition, le budget des dépenses doit uniquement demander l'autorisation de dépenser certaines sommes; il ne doit pas servir à réclamer des pouvoirs importants comme celui d'édicter des règlements.

Par conséquent, d'après les décisions antérieures, les crédits 35, 40 et 45 du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources sont irrecevables. Le président du Conseil du Trésor l'a d'ailleurs confirmé le 1^{er} juin. A propos de la recevabilité de ces crédits, il a déclaré ceci: «Bien entendu, des mesures législatives seront présentées pour justifier ces programmes.» En demandant de l'argent dès maintenant, il mettrait la charrue avant les bœufs.

Les autres crédits contestés sont les crédits L45, L50, L55 et L60 du ministère des Affaires extérieures et L15 du ministère des Finances, qui sont groupés pour la bonne raison qu'ils visent tous à demander l'autorisation de financer des projets de développement international en émettant des titres de dette à l'ordre de certaines banques ou institutions financières désignées pour leur permettre de retirer des fonds à la Banque du Canada ou d'offrir des actions en contrepartie. D'après le député de Calgary-Centre, ces crédits visent à donner au gouvernement l'autorisation de prendre certaines initiatives au lieu de se borner à réclamer de l'argent, ce qui va aussi à l'encontre des dispositions de l'article 80 de la loi sur l'administration financière stipulant que la Couronne ne veut pas céder ses créances sans en obtenir l'autorisation par voie législative.

Bien que ces crédits ne demandent pas de droit, pour la Couronne de céder ses créances, trois d'entre eux réclament cependant pour le gouvernement l'autorisation de prendre certaines mesures de très grande envergure. Cela va évidemment à l'encontre des décisions antérieures de la présidence citées précédemment, qui déclarent que des mesures et des modifications législatives de fond n'ont pas leur place dans les crédits budgétaires.

Deux crédits, cependant, les crédits L50 et L55 des Affaires extérieures, ont déjà été autorisés par une loi, quoiqu'il s'agisse d'une loi portant affectation de crédits, et ils sont donc réglementaires. Les trois autres, les crédits L45 et L60 des Affaires

Finance vote L15, they have no statutory foundation and are legislative items. Again, following the principles enunciated in previous rulings of the Chair, votes L45 and L60 of External Affairs and vote L15, Finance, must be ruled out of order.

That these items are really legislative items which deal with matters of substance is confirmed in the Blue Book. There is shown, on the same page which contains these items, an amount to be paid as a statutory item, and the statute referred to is the very programs for which approval is being sought. In other words, if vote L60, which includes the initial subscription for shares in a bank, were to be passed this year, next year the second instalment would be shown as a statutory matter, and the program consisting of the remaining instalments for shares in the international bank would be shown as a votable item.

As I said earlier, the programs described by External Affairs votes L50 and L55 are authorized by previous Appropriation Acts, and therefore the moneys sought for the instalment to be paid are in order.

I notice that on March 25 of this year, when the House dealt with a point of order in respect of similar items by the hon. member, I ended my ruling on the note that they should be raised at some future date, and I would have to be convinced that these similar matters are not really legislative items that should be introduced by separate statute. It seems that that time has come, and I am not convinced. It is certainly apparent to me that if complicated votes such as these and, for that matter, if all votes included a reference to the statutory authority on which they are based, it would be easier to determine whether or not they were in order.

While the significance of such a ruling is not lost, as was said on March 22, 1977, the function of the Chair is to ensure that what Parliament attempts to do is procedurally correct. Furthermore, the Chair is comforted by the fact that the President of the Treasury Board said on June 1 last, in reply to the point of order at issue here, that legislation will be introduced with respect to these programs, referring to the programs for insulation and conversion from oil to gas.

While the hon. member for Calgary Centre may be correct in his suspicion that there are other votes in the Estimates which are out of order, it is not the role of the Speaker to act on her own initiative in such procedural questions.

Finally, while in the past, including the Chair's ruling earlier this year, time constraints may have dictated a certain course of action, this is not the case here. The hon. member for Calgary Centre raised his point well in time, and long before the day when the House will actually deal with their adoption in the bill based thereon.

Accordingly, I must now find that Agriculture vote 30, Public Works vote L70, Supply and Services vote 5, Transport vote 110, Energy, Mines and Resources vote 35, 40 and 45, External Affairs votes L45 and L60 and Finance vote L15, as contained in the Main Estimates 1981-82, are not properly before the House, and they are thereby ordered to be deleted therefrom.

Some hon. Members: Hear, hear!

extérieures et le crédit L15 des Finances, ne se fondent sur aucune loi et sont des crédits à caractère législatif. Je répète que, suivant les principes énoncés dans les décisions antérieures de la présidence, les crédits L45 et L60 des Affaires extérieures et le crédit L15 des Finances doivent être déclarés irréguliers.

Le fait que ces crédits ont un véritable caractère législatif et concernent des questions de fonds est confirmé dans le Livre bleu. On trouve, à la page même où ils sont inscrits, un montant à payer comme crédit statutaire, et la loi mentionnée est celle même des programmes pour lesquels on demande l'approbation. En d'autres termes, si le crédit L60, qui comprend la souscription initiale d'actions dans une banque, était adopté cette année, l'an prochain le deuxième versement apparaîtrait comme crédit statutaire, et le programme prévoyant d'autres versements pour l'achat d'action dans cette banque internationale apparaîtrait comme poste à voter.

Comme je l'ai dit tout à l'heure, le programme décrit dans les postes L50 et L55 des Affaires extérieures est autorisé par des lois antérieures portant affectation de crédits, de sorte que la demande de fonds pour le versement à faire est réglementaire.

Je note que le 25 mars dernier, quand la Chambre a été saisie par le député d'un rappel au Règlement au sujet de crédits semblables, j'ai terminé l'exposé de ma décision en disant qu'il faudrait soulever la question plus tard et me convaincre alors qu'il ne s'agissait pas de crédits à caractère législatif qui devraient faire l'objet de lois distinctes. Il semble que le moment soit venu, et l'on ne m'a pas convaincue. Il me paraît évident que si des crédits compliqués comme ceux-là, et même tous les crédits, faisaient mention de l'autorisation statutaire sur laquelle ils se fondent, il serait beaucoup plus facile de déterminer s'ils sont réguliers ou non.

L'importance d'une pareille décision saute aux yeux mais, comme il a été dit le 22 mars 1977, le rôle de la présidence est d'assurer que le Parlement se conforme à la procédure. De plus, la présidence trouve réconfort dans le fait que le président du Conseil du Trésor a dit le 1^{er} juin dernier, en réponse à l'objection qui nous occupe, que des projets de loi seront présentés concernant les programmes en question pour l'isolation des maisons et la conversion du mazout au gaz.

Le député de Calgary-Centre a peut-être raison de soupçonner que d'autres crédits des prévisions budgétaires ne sont pas réguliers, mais il n'appartient pas à la présidence de prendre l'initiative de pareilles questions de procédure.

Enfin, si, dans le passé, le manque de temps a pu nous contraindre à une certaine ligne d'action, y compris la décision que la présidence a rendue plus tôt cette année, tel n'est pas le cas cette fois-ci. Le député de Calgary-Centre a soulevé la question assez longtemps d'avance, bien avant le jour où la Chambre devra adopter le bill qui se fonde sur ces prévisions.

En conséquence, je dois déclarer que la Chambre ne doit pas être saisie du crédit 30 de l'Agriculture, du crédit L70 des Travaux publics, du crédit 5 des Approvisionnements et Services, du crédit 110 des Transports, des crédits 35, 40 et 45 de l'Énergie, des Mines et des Ressources, des crédits L45 et L60 des Affaires extérieures et du crédit L15 des Finances, que contient le budget principal des dépenses de 1981-1982, et qu'ils doivent de ce fait en être supprimés.

Des voix: Bravo!

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, June 23, 1981

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9.30 a.m. to examine the Supplementary Estimates (B) laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1982.

Senator Fernand-E. Leblanc (*Deputy Chairman*) in the Chair.

The Deputy Chairman: Honourable senators, the subject of this morning's meeting is the examination of supplementary estimates (B), laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1982.

We have the pleasure of having with us the minister responsible for the Treasury Board, the Honourable Don Johnston, accompanied by Mr. R. L. Richardson, Deputy Secretary, and Mr. L. J. O'Tolle, Assistant Secretary.

I would like to point out that unfortunately for us the minister will have to leave by 10 o'clock because he has to attend a meeting of the priorities and planning committee of the cabinet, which meets at 10 o'clock. I think, therefore, if there are any questions for the minister, we should move right along, and then, when he leaves, we will resume questioning with the Deputy Secretary, Mr. Richardson, who with Mr. O'Tolle and Mr. Stimpson, will stay with us.

I understand the minister has a short opening statement to make.

The Honourable Donald J. Johnston, President, Treasury Board: Thank you, Mr. Chairman. I might say that I am also accompanied by officials from the various departments whose estimates appear in supplementaries (B), in the event that honourable senators have specific questions with respect to these items.

I am pleased to have the opportunity of appearing before this committee today. These supplementary estimates have been brought forward in circumstances arising out of a ruling by the Speaker of the House of Commons on June 12, 1981, on a point of order raised by the honourable member for Calgary centre.

The Speaker ruled that 10 votes in the main estimates were to be deleted because they contained words deemed to be inappropriate for authorization through the process of supply.

I will comment later on some of the specific items included in the supplementaries, and I think that honourable senators will find the explanations straightforward.

I would like to offer a few general remarks on the implications of the Speaker's ruling on Mr. André's point of order, which I believe are quite far-reaching. My comments, Mr. Chairman, will not confront a simple issue such as legislating through the estimates. That term is shorthand most used by everybody for matters of this kind. The question cannot be addressed in black and white terms, and the real matter under consideration is the degree to which appropriation acts might properly convey new authority to the government.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 23 juin 1981

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des Finances nationales se réunit aujourd'hui, à 9 h 30, pour étudier le budget supplémentaire des dépenses (B) déposé devant le Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1982.

Le sénateur Fernand E. Leblanc (*vice-président*) occupe le fauteuil.

Le vice-président: Honorables sénateurs, au cours de la séance d'aujourd'hui nous examinerons le budget supplémentaire des dépenses (B), déposé devant le Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1982.

Nous sommes heureux d'accueillir le ministre responsable du Conseil du Trésor, l'honorable Don Johnston, accompagné de M. R. L. Richardson, Sous-secrétaire, et L. J. O'Tolle, Secrétaire adjoint.

Le ministre doit assister à 10 h à une séance du Comité des priorités et de la planification du Cabinet. Il convient donc de lui poser dès maintenant vos questions et, après son départ, nous poursuivons la période des questions avec le Sous-secrétaire, M. Richardson, et MM. O'Tolle et Stimpson, qui resteront avec nous.

Monsieur le ministre fera maintenant une brève déclaration préliminaire.

L'honorable Donald J. Johnston, président, Conseil du Trésor: Merci, monsieur le président. J'ajouterais que je suis aussi accompagné de fonctionnaires des divers ministères dont les prévisions figurent dans le budget supplémentaire (B), au cas où les honorables sénateurs auraient des questions précises en ce qui concerne ces postes.

Je suis heureux d'avoir l'occasion de comparaître devant votre Comité aujourd'hui. Le budget supplémentaire des dépenses a été présenté à la suite d'une décision du Président de la Chambre des communes le 12 juin 1981, faisant suite à un rappel au règlement l'honorable député de Calgary Centre.

Le président a décidé que dix crédits du budget principal des dépenses seraient supprimés, puisque la formule utilisée pour obtenir l'autorisation au moyen des subsides a été jugée peu appropriée.

Je commenterai plus tard certains des postes du budget supplémentaire des dépenses et je crois que les honorables sénateurs conviendront que j'y vais sans détours de mes explications.

J'aimerais faire quelques observations générales sur la décision du président de la Chambre, à la suite du rappel au règlement de M. André qui, à mon avis, a des conséquences graves. Mes observations, Monsieur le Président, ne portent pas sur une question aussi simple que l'adoption du budget. On ne peut régler cette question en termes précis, et en réalité il s'agit de savoir dans quelle mesure les lois portant affectation de crédits peuvent convenablement conférer au gouvernement un nouveau pouvoir.

[Text]

The key portion of the Speaker's statement was:

... the government may not by the use of an "appropriation" act obtain authority that it does not have under existing legislation.

I want to point out at the outset, Mr. Chairman, that I have no intention—and I am not here to do so—of questioning the validity of the Speaker's ruling, but rather to invite honourable senators to join with us in an examination of the potential implications of the ruling, because the ruling is not simply a question of a few items in this year's estimates; rather, it amounts to a questioning by the Speaker of the appropriateness of procedures that have been followed by Parliament for many years. I personally want to state that I welcome the opportunity provided by the Speaker's ruling to re-examine a number of the procedures which have been followed. Such a re-examination, if carried out thoroughly, can, I believe, lead to real improvements in the accountability process and in the strengthening of Parliament's rules.

As honourable senators know, every estimates blue book, in foreshadowing the Appropriation Act to follow, reflects a multitude of special authorities. These are the authorities to spend public money as well as the constraints and conditions intended to maintain parliamentary control of such spending.

This ruling raises the question of the degree of detail of authority and intent that should be provided in a separate act of Parliament in contrast to what should be authorized in an appropriation act. The implications could apply to all different types of expenditures, including operating programs, loan programs and transfer payments, such as contributions and grants. Let me deal only with program authorities.

There are many examples in the estimates, but let me choose one which may be familiar to members of the committee, although it deals specifically with members of the House of Commons. Vote 5 under the House of Commons provided for the first time, in the 1974-75 main estimates, the words "payments in respect of the cost of operating members' constituency offices." These words have appeared in each subsequent main estimates. My understanding of the Speaker's ruling would be that the authority to pay for constituency offices should have been authorized by an amendment of the House of Commons Act and should not have been introduced through the appropriation act. In effect, the appropriation act in this case has extended the authority to pay for something which is not identified in the act itself. This example is analogous to one or more of the actual items which were deleted by the Speaker in her ruling, because they have been raised, as I indicated, by the honourable member from Calgary Centre. For instance, vote 30 in the Department of Agriculture was deleted because the wording of the vote extended the circumstances under which compensation can be paid for animals which are slaughtered. Similarly, the effect of the Canadian Transport Commission vote 110B was to remove a limit on payments to truckers originally imposed in the act.

I have chosen this House of Commons vote not only because of senators' familiarity with the item, but also to make clear that the Speaker's ruling was not a specific criticism of the

[Traduction]

La phrase clé de la déclaration du président était:

... le gouvernement ne saurait, par une loi portant affectation de crédits obtenir un pouvoir qui ne lui est pas octroyé par la loi actuelle.

Je voudrais d'abord souligner, monsieur le Président, que je n'ai aucune intention—et je ne suis pas ici pour le faire—de mettre en doute la validité de la décision du Président: j'invite plutôt les honorables sénateurs à se joindre à nous pour examiner les conséquences possibles de la décision, qui ne porte pas simplement sur quelques postes du budget de cette année mais aussi sur l'attitude du Président, qui met en doute l'à propos de procédures que le Parlement a suivi pendant de nombreuses années. Personnellement, je suis heureux de cette occasion qui m'est donnée, à la suite de la décision du Président, de réexaminer un certain nombre de procédures en vigueur. Un tel réexamen, s'il est fait soigneusement, peut, à mon avis, améliorer effectivement l'attribution des responsabilités et renforcer des décisions du Parlement.

Les honorables sénateurs, savent que chaque Livre bleu du budget, préfigurant la Loi portant affectation de crédits, contient une multitude d'autorisations spéciales de dépenser les fonds publics, de même que les restrictions et conditions visant à maintenir le contrôle parlementaire de ces dépenses.

La décision pose la question suivante: dans quelle mesure l'autorisation et l'intention devraient-elles être prévues dans une loi du Parlement, distincte de la loi portant affectation de crédits. Les engagements pourraient s'appliquer à divers genres de dépenses, y compris les programmes opérationnels, les programmes de prêts et les paiements de transfert, comme les contributions et les subventions. Mais je vais m'en tenir aux autorisations relatives aux programmes.

On en trouve de nombreux exemples dans le budget, mais j'en choisirai un que les membres du comité connaissent bien, même s'il traite en particulier des députés de la Chambre des Communes. Le crédit 5, au chapitre de la Chambre des Communes, comprenait pour la première fois, dans le budget principal des dépenses de 1974-1975, les termes «versements pour les bureaux de circonscription des députés». Ces termes ont figuré dans chaque budget des dépenses ultérieur. Si je comprends bien la décision du Président, l'autorisation de verser des fonds pour les bureaux de circonscription des députés, aurait dû être adoptée par une modification à la Loi sur la Chambre des Communes et n'aurait pas dû être déposée comme faisant partie de la Loi portant affectation de crédits. En fait, la loi portant affectation de crédits a, dans ce cas, autorisé l'affectation de sommes à un poste qui n'est pas identifié dans la loi même. Cet exemple est analogue à un ou plusieurs des postes actuels qui ont été supprimés par le Président dans sa décision, parce que cette question a été soulevée, comme je l'ai dit, par l'honorable député de Calgary-centre. Ainsi, le crédit 30 du ministère de l'Agriculture a été supprimé, parce que le libellé du crédit prévoyait des circonstances permettant de verser des indemnités pour les animaux qui avaient été abattus. De même, le crédit 110 B de la Commission canadienne des Transports levait la limite déjà prescrite dans la loi pour les versements aux camionneurs.

J'ai choisi comme exemple ce crédit de la Chambre des communes, non seulement parce que les sénateurs connaissent ce poste, mais aussi pour qu'il soit clair que la décision du

[Text]

government's actions with respect to the 1981-82 main estimates. Rather, the Speaker has questioned procedures followed for many years—not only those proposed by successive governments and approved by Parliament itself, but also the procedure which has been followed by Parliament. Thus the Speaker has questioned the processes being followed by Parliament, and it should be a matter to be examined jointly by all parties in the house. We on the government side are anxious to provide any possible assistance in such an examination.

Our current Appropriation Act and estimates are the products of a long evolution. It does not change very much from year to year. Most of the votes ruled out by the Speaker on June 12, as I think honourable senators probably know, have long appeared in estimates, in some cases since the early 1960s. The Speaker's ruling has not resulted, in most cases, as I have indicated, from changes introduced this year. It is a reflection of slow increments of change in authorities over many years. In the same sense, these perceived problems which I have identified and am identifying cannot be solved by any one thing that we can do from one year to the next.

There have been changes in our practices as a result of Speakers' rulings over the years. Much attention during the 1970s has been focussed on the use of \$1 votes, and the matter has perhaps been canvassed even more thoroughly here by honourable senators. As a result, the use of \$1 votes seeking parliamentary authority has been consciously limited and is now considered appropriate for only a few specific purposes. The Treasury Board conveyed to the Senate Finance Committee in 1979 a statement of position on \$1 votes. My statement of March 24 to the House of Commons on the subject outlined our guidelines in virtually the same terms as those contained in that 1979 statement to the committee.

Mr. Chairman, it is in light of examples such as I have cited, and of a succession of Speakers' rulings, that I submit to you that the point of order raised in the House of Commons called into question not any recent actions of the government but an interrelated set of parliamentary practices with a long history. The effect of the ruling is to require Parliament and the government to work out new practices and procedures which both can agree upon as a basis for our future actions.

Mr. Chairman, in the short time I have had to examine the implications of this new situation, I cannot pretend to have totally analyzed the possibilities or identified all of the potential changes Parliament and the government might face. However, I am convinced, even with the benefit of a short examination, that the complexity of the issues will require concentrated study by all of us concerned.

Turning now, Mr. Chairman, to details of the Supplementary Estimates (B), as I indicated earlier, they were made necessary by the terms of the Speaker's ruling. Honourable

[Traduction]

Président ne constituait pas une critique particulière des mesures adoptées par le gouvernement au sujet du budget principal des dépenses de 1981-1982. Le Président a plutôt mis en doute les procédures suivies pendant de nombreuses années—non seulement celles proposées par les gouvernements successifs et approuvées par le Parlement, mais aussi celles qui sont suivies traditionnellement par le Parlement. Donc le Président a mis en doute le processus suivi par le Parlement, et il s'agit d'une question qui devra être examinée conjointement par tous les partis de la Chambre. Nous, du côté du gouvernement, sommes prêts à fournir toute l'aide possible en vue de cet examen.

Notre loi actuelle portant affectation de crédits et le budget des dépenses découlent d'une longue évolution. Ce processus ne change pas beaucoup d'une année à l'autre. La plupart des crédits supprimés par le Président le 12 juin, comme le savent sans doute les honorables sénateurs, figuraient depuis longtemps dans le budget, dans certains cas, depuis le début des années 1960. La décision du Président ne découle pas, dans la plupart des cas, comme je l'ai dit, de modifications proposées cette année. Ce sont des modifications qui ont été apportées graduellement aux autorisations. Il est de même des problèmes que j'ai relevés: on ne saurait les résoudre par une seule mesure, prise d'une année à l'autre.

Il s'est produit des changements dans nos pratiques, à la suite des décisions des présidents, au cours des années. On a porté une attention considérable au cours des années 1970 sur l'utilisation des crédits de \$1.00 et la question a peut-être été discutée encore plus longuement ici par les honorables sénateurs. Il en est résulté que l'utilisation des crédits de \$1.00, en vue d'obtenir l'autorisation parlementaire, a été consciencieusement restreinte et n'est maintenant jugée raisonnable, qu'en vue de quelques objectifs précis. Le Conseil du trésor a en 1979, déclaré sa position au Comité sénatorial des finances, sur les crédits de \$1.00. Ma déclaration du 24 mars à la Chambre des communes, sur le même sujet, expose nos directives à peu près dans les mêmes termes que ceux qui figurent dans la déclaration de 1979 au Comité.

Monsieur le président, c'est à la lumière d'exemples comme ceux que je viens de citer, et à la suite d'un certain nombre de décisions du Président, que je prétends que le rappel au règlement fait à la Chambre ne portait pas sur des mesures récentes du gouvernement, mais sur une série de pratiques parlementaires découlant d'une longue tradition. Cette décision contraint le Parlement et le gouvernement à établir de nouvelles pratiques et procédures, dont il conviendront tous deux comme base de notre comportement futur.

Monsieur le président, j'ai eu si peu de temps pour examiner les conséquences de cette nouvelle situation, que je ne saurais prétendre avoir analysé toutes les possibilités ou relevé tous les changements que devront envisager le Parlement et le gouvernement. Cependant, ce bref examen a suffi pour me convaincre que la complexité de cette question appellera une étude approfondie de la part de tous les intéressés.

Revenons maintenant, monsieur le président, aux détails du budget supplémentaire des dépenses (B), qui, comme je l'ai dit plus tôt était nécessaire à la suite de la décision du président.

[Text]

senators should understand that if the ruling had been couched in slightly different terms, these estimates would not have been necessary. My explanation of this assertion is really my explanation of the items in the estimates themselves.

The Speaker deleted 10 votes. Four of those votes—the External Affairs votes L45 and L60, the Finance vote L5 and the DPW vote L70—will be the subject of legislative amendments and do not appear in the supplementary estimates.

Three other votes—those in Energy, Mines and Resources, the Home Insulation Program, and the Oil Substitution Program—will also be the subject of legislation to be brought in. However, money is currently being spent for these programs as authorized in Interim Supply last March. Therefore, it is necessary to have a vote in the appropriation act to cover those funds expended up to June 30. Since a vote cannot appear in the act unless it is covered in estimates before the house, and since they have been deleted from the main estimates by virtue of the Speaker's ruling, it is necessary to place them in these supplementary estimates. The same thing could have been accomplished if the Speaker had simply reduced the amounts in these votes to the amounts shown in the interim supply bill; in other words, covering the period up to June 30 but not beyond. However, it is essentially a technical matter, and the lower amounts shown in supplementary estimates (B) will only carry the programs to June 30.

The three remaining votes—the Agriculture vote 30, the Supply and Services vote 5, and the Transport vote 110—provided funds and authorities for ongoing programs to which the authorities found objectionable were purely incidental. Since there was no suggestion that the ongoing programs were in question, these votes have been reintroduced. Again, the reintroduction would not have been necessary if the Speaker had simply deleted the offending words from the form of the votes in the main estimates. That, of course, has been done in these supplementary estimates (B).

Mr. Chairman, I should like to give you a summary of the history of these 10 votes. The subscriptions to the international financial institutions, as reflected in the External Affairs and Finance deleted votes, have been authorized in this fashion since at least 1964-65. The CMHC commitment authority being raised in DPW vote L70 has been handled by Parliament in this way since 1967-68. The Home Insulation vote has been passed by Parliament substantially in this form since March, 1977, as has the CHIP program since November, 1977. The Agriculture authority being deleted has been in the estimates since 1967, and the Transport item since 1970. The Oil Substitution Program appears for the first time this year, and the Supply and Services item differs only in form from

[Traduction]

Les honorables sénateurs comprendront que, si la décision avait été formulée dans des termes tant soit peu différents, ce budget supplémentaire aurait été superflu. Cette affirmation s'explique, en réalité, par mes explications concernant les postes du budget des dépenses.

Le président a supprimé dix crédits. Quatre de ces crédits—les crédits L45 et L60 des Affaires extérieures, le crédit L5 du Ministère des Finances et le crédit L70 du Ministère des Travaux publics, feront l'objet de modifications législatives et ne se trouvent pas dans le budget supplémentaire des dépenses.

Trois autres crédits—ceux de l'Énergie, des Mines et des Ressources, du programme d'isolation thermique des résidences canadiennes, et du programme de remplacement du pétrole—feront aussi l'objet du projet de loi qui sera déposé. Cependant, des fonds sont actuellement consacrés à ces programmes, dans les crédits provisoires de mars dernier. Par conséquent, il est nécessaire d'obtenir un crédit aux termes de la Loi portant affectation de crédits, prolongeant le versement de ces fonds jusqu'au 30 juin. Étant donné qu'un crédit ne peut pas figurer dans la loi, à moins qu'il ne soit inclut dans le budget des dépenses déposé devant la Chambre, et étant donné que ces crédits ont été supprimés du budget principal des dépenses, par suite de la décision du président, il est nécessaire de les inclure dans le budget supplémentaire des dépenses. La même chose aurait pu être accomplie, si le président avait simplement réduit les montants de ces crédits, en indiquant les montants figurant dans la loi de finances provisoires; en d'autres termes, pour la période allant jusqu'au 30 juin, mais ne dépassant pas cette période. Toutefois, c'est une considération d'ordre technique et les montants inférieurs figurant dans le budget supplémentaire des dépenses (B) ne pourront être versés à ces programmes que jusqu'au 30 juin.

Les trois autres crédits—le crédit 30 du ministère de l'Agriculture, le crédit 5 du ministère des Approvisionnements et Services et le crédit 110 du ministère des Transports—prévoient les fonds et les autorisations pour les programmes courants et les motifs pour lesquels on a refusé les autorisations étaient purement accidentelles. Étant donné que les programmes courants n'avaient pas été remis en question, ces crédits ont été déposés de nouveau. Mais je le répète, il n'aurait pas été nécessaire de le faire, si le président avait simplement supprimé les mots incorrects des crédits du budget principal des dépenses. Ceci a évidemment été fait dans ce budget supplémentaire des dépenses (B).

Monsieur le président, j'aimerais vous résumer l'historique de ces dix crédits. Les souscriptions versées aux institutions financières internationales, comme en témoignaient les crédits supprimés des Affaires extérieures et des finances, étaient autorisées depuis au moins 1964-1965. Les pouvoirs d'engagement de la SCHL, et qui sont mentionnés au crédit L70 du MTP, sont ainsi accordés par le Parlement depuis 1967-1968. Le crédit relatif au programme d'isolation thermique des résidences canadiennes a été adopté par le Parlement, en grande partie sous cette forme, en mars 1977, tout comme le PITRC l'a été en novembre 1977. Les pouvoirs dévolus au ministère de l'Agriculture, et qui ont été supprimés, figuraient au budget depuis 1967, tout comme le crédit du ministère des

[Text]

items to the same effect which have appeared in previous years.

Mr. Chairman, I think this underscores the point that I have made several times this morning to the effect that the Speaker's deletions are not due to new authorities introduced by the main estimates this year. Fundamental issues have indeed been brought to the surface by these events and they will not be cleared away quickly or easily. It is quite evident that some agreed response is required before the tabling of further estimates in Parliament, particularly the 1982-83 main estimates. It is probably not possible, between now and next February, to have resolved all of the potential issues that would otherwise be contained in those estimates. Their potential effect on the way Parliament functions emphasizes their importance to each one of us who believes deeply in the role of Parliament.

I look forward to a dialogue within Parliament on the entire matter, and I am very pleased that I have had this opportunity to appear before this committee of experienced senators to answer questions that honourable senators may have at this time with respect to supplementary estimates (B) and with respect to the overall issues which I have raised during these brief introductory remarks.

The Deputy Chairman: Thank you, Mr. Minister. The lead questioner is Senator Doody.

Senator Doody: Thank you, Mr. Chairman. I should like to ask the minister if, indeed, it is a difference in form rather than in substance. I have the impression from looking at the documents that programs have been put into effect for which money has been spent that has not been specifically authorized by Parliament. Surely that is a matter of substance, is it not? It is not just a matter of form.

Hon. Mr. Johnston: I agree that it is a matter of substance, senator, but there are two issues here. There is the issue of the estimates which have been reintroduced in the supplementary estimates (B). The language in the vote as drafted before was deemed offensive because it was deemed to be legislative in nature. That language has been removed so that with respect to the votes you have before you this morning in supplementary estimates (B) the language and expenditures are, in our judgment, within the existing statutory authorities.

The other issue is with respect to the votes where that is not the case; in other words, where we judge the Speaker's ruling to have said that they are amendments to legislation and require legislation, those are being treated separately in legislative provisions which will be introduced, I hope, within the next several days.

Senator Doody: In effect, therefore, just taking the agriculture vote as an example, the original intent in the estimates

[Traduction]

Transports y paraît depuis 1970. Le programme de remplacement du pétrole est inscrit au budget pour la première fois cette année et le crédit du ministère des Approvisionnements et Services ne diffère que par la forme des crédits, aux mêmes fins qui étaient prévus dans le passé.

Monsieur le président, je crois avoir bien illustré le point que j'ai soulevé plusieurs fois ce matin, à savoir que les suppressions madame le président ne découlent pas de pouvoirs nouveaux contenus dans le budget principal des dépenses de cette année. En fait, ces événements ont posé à nouveau des questions fondamentales, qui ne seront pas résolues rapidement ou facilement. Il est bien évident qu'il faudra se mettre d'accord avant de déposer d'autres budgets au Parlement, tout particulièrement le Budget principal des dépenses de 1982-1983. Il sera probablement impossible, d'ici au mois de février prochain, de régler tous les problèmes susceptibles de se poser, qui, autrement, se trouveraient dans le budget. Les répercussions qu'ils risquent d'avoir sur le fonctionnement du Parlement permettent d'insister sur leur importance pour chacun de nous, qui croyons fermement au rôle de ce corps législatif.

J'espère bien discuter de toute la question au Parlement et je suis très heureux d'avoir l'occasion de témoigner devant votre Comité, composé de sénateurs avertis, et je serai heureux de répondre à leurs questions sur le Budget supplémentaire des dépenses (B) et sur les sujets généraux que j'ai abordés au cours de mes brèves observations préliminaires.

Le vice-président: Merci, monsieur le ministre. La parole est au sénateur Doody.

Le sénateur Doody: Merci, monsieur le président. J'aimerais demander au ministre si, en fait, c'est une différence de forme plutôt que de fond. J'ai l'impression, à la lecture des documents, que des programmes ont été appliqués pour lesquels les crédits ont été affectés, et qui n'étaient pas spécifiquement autorisés par le Parlement. C'est là certainement une question de fond, n'est-ce pas? Ce n'est pas simplement une question de forme.

L'honorable M. Johnston: Je suis d'accord, sénateur, qu'il s'agit d'une question de fond, mais il y a ici deux éléments en cause. D'abord, il faut tenir compte des crédits qui ont été insérés de nouveau dans le Budget supplémentaire (B). Les termes du projet précédent de crédits ont été réputés offensants, parce qu'ils devaient avoir un caractère législatif. Ces termes ont été supprimés, de sorte qu'en ce qui a trait aux crédits que vous étudiez ce matin dans le Budget supplémentaire (B), les termes et les dépenses sont, à notre avis, conformes aux pouvoirs statutaires actuels.

Deuxièmement, il faut tenir compte des crédits qui ne sont pas dans ce cas; en d'autres termes, lorsque nous devons évaluer la décision de Madame le président, qui estime qu'il s'agit là d'amendements à la loi et qu'il faut adopter une loi spéciale, les crédits sont considérés séparément dans des dispositions législatives qui seront présentées, je l'espère, d'ici quelques jours.

Le sénateur Doody: En effet, si l'on prend l'exemple du crédit de l'agriculture, le budget se proposait d'abord d'élargir

[Text]

was to extend the provisions of that act to cover certain things that had not been covered in the original act; but that language has now been deleted so that we are simply voting money under the original act.

Hon. Mr. Johnston: Yes. If I may say a word about that, the original language in that case extended the provision. The words deleted were: "including compensation at rates determined in the manner provided by Section 12 of the Animal Disease and Protection Act to owners of animals affected with diseases coming under that Act that have died or have been slaughtered in circumstances not covered by the Act." In other words, and extension of the parliamentary authority. Now, those words have been deleted. The amount has remained the same. One could ask, if they have been deleted, why does the amount remain the same? The reason the amount remains the same, according to my advice, is that the number of animals subject to the extension is so minimal as not to justify changing the amount and all the calculations throughout the estimates. The amount that remains of \$5.187 million can only be seen with respect to those animals that are specifically covered by the legislative provisions. It cannot be extended to those animals which are provided for in the additional language which has appeared in the votes for many years but which is now deleted.

Senator Doody: The original act specified which diseases the owners would be compensated for. Presumably, the vote in the estimates would have extended that to cover diseases at the discretion of the department, but now we are moving back to the original form of the act. In any event, you say that that broadening of it to cover whatever the department felt was appropriate would not have substantially changed the amount of money involved.

Hon. Mr. Johnston: That is correct. That is my understanding. What is more significant, however, is that the amount of money involved can only be spent on those purposes authorized in the act so that if there is an excess, it will lapse.

Senator Doody: My reference to agriculture was merely an example. What I am really concerned with is the substance, and it is a fact that many programs and policy items have been put into effect through the estimates in the past, and this committee has often brought that fact to the attention of the departments involved, but until now, until the Speaker of the House of Commons brought the matter to a head, nothing substantial has been done to change that system. Is that not a correct assumption or statement?

Hon. Mr. Johnston: Well, senator, I am not as familiar with the history of the estimates as many of my colleagues or as many honourable senators are, but that would be my judgment from the advice I have received and from the examination I have been able to conduct in response to the Speaker's concerns. I think the examination we are conducting as a result of the ruling is healthy and comes at a good time in the sense that we are very much involved in reform of the estimates themselves, as you know. You have received copies of our new form of the departmental estimates, for example, which are intend-

[Traduction]

les dispositions de la loi, pour englober certains éléments qui n'avaient pas été inclus dans la loi originale; mais les termes ont maintenant été supprimés de sorte que nous votons simplement des crédits aux termes de la loi initiale.

L'honorable M. Johnston: C'est exact. Si vous me permettez d'ajouter quelques mots à ce sujet, les termes initiaux prévoyaient, dans ce cas, l'élargissement de la disposition. Les termes supprimés étaient: «Y compris une indemnité à un taux déterminé suivant l'article 12 de la Loi sur les maladies et la protection des animaux, qui sont morts ou qui ont été abattus, dans des circonstances non prévues par la Loi». En d'autres mots, il s'agissait ici d'un élargissement des pouvoirs du Parlement. Aujourd'hui, ces termes ont été supprimés. Le crédit reste intact et l'on pourrait dire: puisque les termes ont été supprimés, pourquoi le crédit demeure-t-il le même? C'est, à mon avis, parce que le nombre d'animaux soumis à l'élargissement de la disposition est tellement peu élevé, qu'il n'est pas justifié de modifier le montant ou tous les calculs, dans le budget au complet. La somme escédentaire de \$5,187 millions ne peut être attribuée qu'aux animaux qui sont précisément couverts par les dispositions de la loi. Ces crédits ne peuvent être versés que pour les animaux dont il est fait mention dans les dispositions supplémentaires qui paraissent dans les crédits, depuis de nombreuses années, mais qui sont maintenant supprimées.

Le sénateur Doody: La loi initiale prévoyait pour quelles maladies les propriétaires pouvaient être indemnisés. Il semble que le crédit prévu dans le budget aurait pu couvrir des maladies, à la discrétion du Ministère, mais nous retournons maintenant à la forme initiale de la loi. De toute façon, vous dites que l'élargissement des dispositions s'appliquant à tous les cas que le ministère jugeait appropriés n'aurait pas substantiellement changé les sommes en cause.

L'honorable M. Johnston: C'est exact, c'est ce que je crois comprendre. Toutefois, ce qui est encore plus important, c'est que les crédits en cause ne peuvent être affectés aux fins autorisées dans la loi, de sorte que, s'il y a un excédent, il deviendra périmé.

Le sénateur Doody: Le crédit de l'agriculture, dont j'ai fait mention, n'était simplement qu'un exemple. Ce qui me préoccupe vraiment, c'est le fond de la question, et c'est un fait que de nombreux programmes ont été prévus au budget par le passé, et le Comité l'a souvent mentionné aux ministères en cause, mais jusqu'ici, jusqu'à ce que le président de la Chambre des communes s'occupe de la question, aucune mesure importante n'a été prise, en vue de changer le système. Est-ce que je me trompe?

L'honorable M. Johnston: C'est que, sénateur, je ne connais pas aussi bien l'historique du budget que nombre de mes collègues ou beaucoup d'honorables sénateurs, mais c'est bien mon avis, d'après ceux que j'ai reçus, de même qu'à la suite des études que j'ai faites pour répondre aux préoccupations du Président. Je crois que l'étude que nous effectuons actuellement, à la suite de la décision, est saine, réalisée en temps opportun, en ce sens que nous sommes beaucoup plus préoccupés par la réforme du budget même, comme vous le savez sans doute. Vous avez reçu un exemplaire de notre nouveau budget

[Text]

ed to provide parliamentarians with a much greater insight and with much more meaningful information with respect to the programs of the various departments. I think it is appropriate at this time also to examine the techniques that have been used to introduce these programs to the house.

One of the difficulties has been the inability of the house, through the normal legislative process, to cope with a large volume of legislative amendments. That is the difficulty I foresee and that is why I believe it brings us into the whole forum of redressing some of the problems that have occurred.

I have cited, as an example of the sort of problems that can arise, the situation with respect to the Electricity and Gas Act. Successive governments have had that act on the Order Paper since 1978. The intention of the act is to return meter reading, and son on, to the private sector, thereby reducing the costs to government by reducing person-years; but, because of the legislative backlog, the governments have not been able to move that act forward. There is always something else that has a higher priority status.

The question then follows: How do we, through the legislative process, deal with all these items that occur every year in the normal course, such as adjustments to programs and increases in spending limits and so on? In many instances they have been dealt with through the appropriation acts, probably, I suggest, because of the convenience and speed with which that can be done and because many of them, of course, are not contentious in nature.

Senator Doody: I can see that, Mr. Minister, but since I have been a member of the committee it has been more concerned with the introduction, through the estimates, of new programs and policies sometimes costing hundreds of millions of dollars.

Let me just read from the report of the Standing Senate Committee on National Finance dated November 8, 1979. Paragraph (6) reads as follows:

The Committee discovered that the government had intended to use the Main Estimates to provide the legislative basis for a national home insulation program which will eventually cost hundreds of millions of dollars. Mr. O'Toole, Assistant Secretary, Treasury Board Program Branch, mentioned that hundreds of government programs have in fact been introduced by using estimates, mains or supplementary.

The Committee is extremely concerned with a practice which allows introduction of major government programs without ensuring satisfactory Parliamentary scrutiny.

It then goes on to describe the one dollar votes. There are many other examples that have occurred over the past couple of years that I could cite. They have caused this committee time and again to bring to the attention of the government the fact that there is a great deal of concern over this sort of thing. I am not referring specifically to amendments to programs,

[Traduction]

des ministères, qui donne aux parlementaires un aperçu plus vaste et des renseignements plus importants, sur les programmes des divers ministères. Je crois qu'il convient aussi d'étudier les moyens qui sont utilisés pour présenter ces programmes à la Chambre.

L'un des principaux problèmes, c'est que le processus législatif normale ne permet pas à la Chambre de s'occuper d'amendements législatifs très nombreux. C'est là la difficulté que je prévois, et c'est pourquoi je crois que cette question nous amène à la tâche très vaste de régler certains des problèmes qui se sont posés.

J'ai cité, comme exemple des divers problèmes qui peuvent survenir, la situation en ce qui a trait à la Loi sur l'inspection de l'électricité et du gaz, mise au Feuilleton par les gouvernements successifs depuis 1978. Cette loi a pour objet de remettre au secteur privé la compétence sur la lecture des compteurs et les opérations du genre, ce qui réduirait les dépenses gouvernementales en diminuant le nombre d'années-personnes; cependant, en raison de l'arriéré législatif, les gouvernements n'ont pas pu faire adopter cette loi, parce qu'ils avaient toujours quelque chose de plus urgent à étudier.

Il faut donc se demander comment nous pouvons, dans le processus de législation, nous occuper de toutes les questions courantes soulevées chaque année, par exemple les ajustements de programmes et l'augmentation des limites de dépenses. Bien souvent, ces questions ont été résolues grâce aux lois portant affectation de crédits, probablement, selon moi, parce que cette solution est rapide et que bon nombre d'entre elles ne sont évidemment pas litigieuses.

Le sénateur Doody: Je suis bien d'accord, monsieur le ministre, mais depuis que je suis membre du Comité, celui-ci se préoccupe davantage de l'introduction, par le biais des prévisions budgétaires, de nouveaux programmes et de nouvelles politiques qui coûtent parfois des centaines de millions de dollars.

Vous me permettrez de vous lire un extrait du rapport du Comité sénatorial permanent sur les finances nationales, daté du 8 novembre 1979. Le paragraphe (6) se lit comme suit:

Le Comité a découvert que le gouvernement avait l'intention d'utiliser le budget principal pour justifier législativement un programme national d'isolation qui coûtera éventuellement des centaines de millions de dollars. M. O'Toole, secrétaire adjoint, Direction des programmes, Conseil du Trésor, a mentionné que des centaines de programmes gouvernementaux ont ainsi été créés à l'aide de budgets, principal ou supplémentaire.

Le Comité s'inquiète vivement de cette pratique qui permet de créer d'importants programmes gouvernementaux sans que le Parlement puisse effectuer un examen satisfaisant.

Le Comité décrit ensuite les «crédits d'un dollar». Je pourrais vous citer beaucoup d'autres cas du même genre qui se sont produits au cours des dernières années, et qui ont amené le Comité à attirer à maintes reprises l'attention du gouvernement sur le fait que ce genre de choses suscite bien des interrogations. Je ne parle pas précisément ici des modifica-

[Text]

although that is of course important as well; the basic concern has been the introduction of new, huge programs which, in effect, involve the spending of hundreds of millions of dollars of public funds. I think it would be fair to say that this is not a new item but is something that has been brought to the attention of government many times by this committee.

Just with respect to that home insulation program referred to in the report, the funding of that came into effect under the original act of 1977, or whenever it was. I presume that, subsequently, payments have been made under new programs that have been introduced. Will that be covered by legislation or will the adjustment to the wording of these supplementary estimates (B) be sufficient to cover the payments that have been made in this event? I know you cannot restore virginity, but there must be some way of making this legitimate.

Hon. Mr. Johnston: Senator, my understanding of that technicality is that the programs were authorized and founded for the first three months to June 30 by the interim supply bill which followed Appropriation Act No. 1, and that was in the total amount of \$133.7 million. The purpose of these estimates is to restore them only to that level. The Speaker rejected in her ruling the items in question, so, at the same time, legislation is being prepared to be introduced in the next several days to put these items before Parliament. That legislation will then cover from June 30 on.

Perhaps I could draw upon the expertise I have with me, but my understanding at this point is that it is necessary for Parliament to have before it estimates with the vote language in it at the time that the interim supply bill is there, is that correct?

Mr. R. L. Richardson, Deputy Secretary, Treasury Board: Yes.

Hon. Mr. Johnston: So, they are being introduced only for that technical purpose. In fact, they are not adding to the expenditures already authorized.

Senator Doody: Mr. Chairman, since the minister must leave at 10 o'clock, I shall pass to some of my colleagues.

Senator Flynn: Mr. Minister, are you saying that these general estimates will be covered by a separate appropriation bill?

Hon. Mr. Johnston: I am advised that they would be covered by a main appropriation bill.

Senator Flynn: So they would be included in the main appropriation bill?

Hon. Mr. Johnston: Yes.

Senator Flynn: It seems to me that it is a very subtle distinction. According to the Speaker, the appropriation act should only seek authority to spend the money for a program that has been previously authorized by a statute. Which

[Traduction]

tions aux programmes, bien qu'il s'agisse évidemment d'une question importante; ce qui est plus grave, c'est l'introduction de nouveaux programmes de grande envergure qui, dans les faits, exigent des dépenses de centaines de millions de dollars à même les fonds publics. Je pense qu'il serait juste de dire que cette question n'est pas nouvelle, car le Comité l'a déjà souvent signalée au gouvernement.

En ce qui a trait plus précisément au programme d'isolation des habitations dont le rapport fait état, son financement est entré en vigueur selon une loi originale adoptée, je pense, en 1977. Je présume que par la suite, des paiements ont été faits en vertu de nouveaux programmes mis en œuvre plus tard. Il s'agit de savoir maintenant si ces paiements sont couverts par la loi, ou si la reformulation du Budget supplémentaire (B) sera suffisante pour englober les paiements versés à ce titre. Je sais qu'il est impossible de se refaire une virginité, mais il doit y avoir un moyen de légitimer ces paiements.

L'honorable M. Johnston: Sénateur, selon mon interprétation, ces programmes ont été autorisés et financés pour les trois premiers mois de l'année, soit jusqu'au 30 juin, par une loi de finances provisoires qui a suivi la Loi n° 1 portant affectation de crédits, et qui prévoyait des dépenses totales de \$133,7 millions. Le nouveau budget a pour objet de remettre ces programmes en vigueur, mais seulement à ce niveau. Mme le président a rejeté ces articles dans sa décision, de sorte que nous préparons en ce moment même un texte de loi qui doit être présenté au cours des prochains jours afin que le Parlement prenne connaissance de ces questions. Cette loi autorisera des dépenses à partir du 30 juin.

Je pourrais peut-être consulter les experts qui m'entourent, mais il me semble pour le moment que la formation des crédits doit figurer dans les prévisions budgétaires soumises au Parlement lorsque ce dernier étudie la loi de finances provisoires. Est-ce exact?

M. R. L. Richardson, sous-secrétaire du Conseil du Trésor: Oui.

L'honorable M. Johnston: Par conséquent, ces crédits ne sont mis en discussion que pour des raisons techniques. En fait, ils ne s'ajoutent pas aux dépenses déjà autorisées.

Le sénateur Doody: Monsieur le président, comme le ministre doit nous quitter à 10 heures, je laisserai maintenant la parole à mes collègues.

Le sénateur Flynn: Monsieur le Ministre, est-ce que vous voulez dire que ces prévisions générales seront ratifiées par une loi distincte portant affectation de crédits?

L'honorable M. Johnston: On m'indique qu'elles seront plutôt comprises dans la loi principale portant affectation de crédits.

Le sénateur Flynn: Dans la loi principale portant affectation de crédits?

L'honorable M. Johnston: Oui.

Le sénateur Flynn: Il me semble qu'il s'agit là d'une distinction très subtile. Selon Mme le Président, les lois portant affectation de crédits ne devraient porter que sur l'autorisation de dépenser, pour un programme donné, des fonds déjà autori-

[Text]

statute, for instance, would have authorized the item concerning the Canadian Home Insulation Program? Is that an appropriation bill?

Hon. Mr. Johnston: Appropriation Act No. 1.

Senator Flynn: Do you not think that it is a rather vicious circle?

Hon. Mr. Johnston: In the case of that item, it is.

Senator Flynn: In essence, you are saying that it should not be done this way, but since it has been done this way previously, we can rely on that procedure just to cover the difficulty we are faced with here.

Hon. Mr. Johnston: Well, in that sense, I would guess that it has already been done. That is the point. Is that not correct?

Mr. Richardson: Yes.

Hon. Mr. Johnston: Perhaps Mr. Richardson would like to respond to the technical point that you raised.

Mr. Richardson: The ruling of the Speaker came well after the approval of Appropriation Act No. 1. Therefore, the expenditures were being incurred with the authority to incur them up to June 30, that is three-twelfths. So the problem is that we cannot go back and rule out retroactively expenditures already underway and authorized. The purpose here is simply to cover those expenditures in the appropriation act that will be passed. New legislation will have to be introduced in the house to authorize anything beyond the June 30 date.

Senator Flynn: At page 4 of supplementary estimates (B) under Vote 35b—Canadian Home Insulation Program, there are the words:

Contributions in respect of a home insulation program—

There is no other form of identification. One would think that there should be a reference to the legislation which authorized the program, even though it is a device in an appropriation bill. Again, I think it is rather weak.

Hon. Mr. Johnston: If I may, Mr. Chairman, the terms and conditions described by Order in Council are described by order in that case, and, I believe, that that program has already been in existence.

Senator Flynn: I do not doubt that fact, but, to me, legislation authorized by Governor in Council is not legislation.

Hon. Mr. Johnston: I appreciate the point, senator and Mr. Chairman, and that is why legislation is being introduced.

Senator Flynn: But it is being introduced by way of an appropriation bill.

Hon. Mr. Johnston: No, it is being introduced in the house by way of normal legislation.

Senator Flynn: For the amounts that will be spent after June 30?

[Traduction]

sés par une loi. Or, par exemple, selon quelle loi auraient été autorisés les crédits concernant le programme d'isolation thermique des résidences canadiennes? Selon une loi portant affectation des crédits?

L'honorable M. Johnston: Selon la Loi n° 1 portant affectation de crédits.

Le sénateur Flynn: Ne pensez-vous pas que c'est un peu un cercle vicieux?

L'honorable M. Johnston: Dans ce cas-ci, oui.

Le sénateur Flynn: Essentiellement, vous dites que nous ne devrions pas procéder de cette façon, mais que comme nous l'avons déjà fait, nous pouvons nous fonder sur ce précédent pour contourner cette difficulté.

L'honorable M. Johnston: En ce sens, je pense qu'effectivement cela s'est déjà fait. C'est ce que je voulais démontrer. N'est-ce pas exact?

M. Richardson: Oui.

L'honorable M. Johnston: M. Richardson pourrait peut-être répondre à la question technique que vous avez soulevée.

M. Richardson: La décision de M^{me} le président est venue bien après l'approbation de la Loi n° 1 portant affectation de crédits. Par conséquent, les dépenses étaient déjà faites, en vertu d'une autorisation valable jusqu'au 30 juin, c'est-à-dire pour trois mois sur douze. Le problème, c'est donc que nous ne pouvons pas annuler rétroactivement des crédits déjà autorisés et dépensés. Nous voulons tout simplement ici inclure ces fonds dans la Loi portant affectation de crédits qui sera bientôt adoptée. Toute dépense ultérieure au 30 juin devra cependant être autorisée par une nouvelle loi du Parlement.

Le sénateur Flynn: En page 4 du Budget supplémentaire (B), au crédit 35b—Programme d'isolation thermique des résidences canadiennes, se trouvent les mots suivants:

Contributions relativement à un programme d'isolation thermique des habitations—

Aucune autre précision n'est donnée. Or, le budget devrait selon moi faire référence à la loi autorisant le programme, même s'il s'agit d'une loi portant affectation de crédits. Là encore, je pense que le procédé laisse à désirer.

L'honorable M. Johnston: Si vous me permettez, monsieur le président, les conditions décrites par décret du conseil sont indiquées par ordre dans ce cas, et par ailleurs, je crois que le programme existe déjà.

Le sénateur Flynn: Je n'en doute pas, mais selon moi, une loi autorisée par le gouverneur en conseil n'est pas une loi.

L'honorable M. Johnston: Je comprends, Sénateur et monsieur le président; c'est pourquoi nous déposons une loi.

Le sénateur Flynn: Mais vous la déposer par le biais d'une loi portant affectation de crédits.

L'honorable M. Johnston: Non, nous la déposons à la Chambre comme une loi normale.

Le sénateur Flynn: Pour les montants qui seront dépensés après le 30 juin?

[Text]

Hon. Mr. Johnston: For the program.

Senator Flynn: But the manner in which you are trying to solve the problem for the period up to June 30, to me is rather weak. Mind you, the problem must be solved one way or another. But if I were in the Chair in the other place, I would be wondering whether the government is not trying to circumvent the ruling.

Hon. Mr. Johnston: Just to make it absolutely clear and so that we will all understand what has happened, the Appropriation Act No. 1 has authorized the expenditures up to June 30.

Senator Flynn: By supplementary estimates.

Hon. Mr. Johnston: By interim supply.

Senator Flynn: That is what I meant, yes.

Hon. Mr. Johnston: We are simply reintroducing the language. There is no appropriation being sought other than the one that already exists. At the same time, recognizing the effect of the Speaker's ruling, we are introducing a bill to pick up all the items which cannot be covered by supplementary estimates (B). In other words, it cannot be reinstituted without separate qualifications to the language. This bill will be subject to the normal rules of parliamentary debate—reference to committee, first, second and third reading and so on—and no guillotine. The objections in some respects with regard to using the appropriation procedure, which, after all, is an act of Parliament, I believe, are the absence of debate—in other words, the debate is in committee only—and the fact that it is subject to guillotine.

Senator Flynn: I am not too concerned over what you will do to correct the situation. But with regard to some of these items, I believe that in the future, the possible solution to this situation, since many of these items are of a non-contentious nature, would be to introduce, for example, an omnibus bill. Of course, such a procedure would require the unanimous consent of the House and the Senate, but these non-contentious items could be disposed of quickly.

Hon. Mr. Johnston: Certainly, that would be one route to consider. It may be one tool amongst a number of tools.

Senator Flynn: Such a bill may not be able to cover everything, but certainly it would cover a number of items.

The Deputy Chairman: While you are not introducing an omnibus bill this time, there will be one bill to cover all the items, is that correct?

Hon. Mr. Johnston: That is the intention at this point in time and, I believe, that is how the bill is being drafted.

Senator Flynn: That is as opposed to a separate bill for each?

Hon. Mr. Johnston: Instead of separate bills for each department.

[Traduction]

L'honorable M. Johnston: Pour le programme.

Le sénateur Flynn: Mais la façon dont vous tentez de résoudre le problème pour la période qui va jusqu'au 30 juin me semble plutôt discutable. Bien sûr, il faut résoudre le problème d'une manière ou d'une autre. Cependant si j'étais président de la Chambre, je me demanderais si le gouvernement n'essaie pas de tourner ma décision.

L'honorable M. Johnston: Comprenez-moi bien: la Loi n° 1 portant affectation de crédits a autorisé des dépenses jusqu'au 30 juin.

Le sénateur Flynn: Par la voie du budget supplémentaire.

L'honorable M. Johnston: Par une loi de finances provisoires.

Le sénateur Flynn: Oui, c'est ce que je voulais dire.

L'honorable M. Johnston: Nous voulons simplement en remettre la formulation en discussion; nous ne demandons aucune autre affectation de crédits que celle qui existe déjà. En même temps, reconnaissant les effets de la décision de M^{me} le président, nous allons présenter un projet de loi qui englobera toutes les questions qui ne peuvent être incluses dans le Budget supplémentaire (B). En d'autres termes, il est impossible de présenter de nouveau la loi sans précisions distinctes dans sa formation. Ce projet de cet loi suivra le processus normal des débats parlementaires—présentation au Comité, première, deuxième et troisième lectures, et ainsi de suite—et ne passera pas à la «guillotine». Je pense que ce qui soulève des objections à certains égards en ce qui a trait à l'utilisation de la procédure d'affectation de crédits, qui est après tout une loi du Parlement, c'est l'absence de discussion—autrement dit, le débat ne se fait qu'en comité—et la possibilité de la «guillotine».

Le sénateur Flynn: Je ne me préoccupe pas outre mesure de ce que vous ferez pour corriger la situation. Mais en ce qui a trait à certains de ces articles, je pense qu'à l'avenir, il serait possible de présenter par exemple une loi d'ensemble pour résoudre ce problème, étant donné que la plupart de ces articles ne sont pas litigieux. Bien sûr, cette procédure nécessiterait le consentement unanime de la Chambre et du Sénat, mais l'étude de ces articles non litigieux ne devrait pas être longue.

L'honorable M. Johnston: Certainement, ce pourrait être une des façon de procéder.

Le sénateur Flynn: Cette loi ne pourrait peut-être pas tout englober, mais elle couvrirait sûrement un certain nombre d'articles.

Le vice-président: Bien que vous ne présentiez pas de loi d'ensemble cette fois-ci, vous aurez quand même une loi qui couvrira tous les articles, n'est-ce pas?

L'honorable M. Johnston: C'est notre intention pour le moment; je pense que c'est ainsi que la loi sera rédigée.

Le sénateur Flynn: Par opposition à une loi distincte pour chaque article?

L'honorable M. Johnston: Plutôt que pour chaque ministère.

[Text]

Senator Flynn: That may be one way of getting around the situation, but you might run into problems if there are some items of a contentious nature.

Hon. Mr. Johnston: Of course, I cannot forecast what the opposition's position might be. The indication I have from Mr. Andre, who raised the point, is that he is more concerned with the issue in principle.

Senator Flynn: I agree.

Hon. Mr. Johnston: But he may not be satisfied with the omnibus bill. He may feel that that is not a satisfactory resolution of the principle, but it certainly does satisfy the principle with respect to opening the issues to full parliamentary debate and the avoidance of the guillotine provided for in the standing orders. I think it is premature for me to forecast what the opposition position will be.

Senator Flynn: I was just suggesting that the safe way to proceed would be to have separate bills because then you would not face the possible objection that an omnibus bill always raises.

Senator Manning: From what the minister said in his opening statement, I got the impression that the ruling of the Speaker on this matter seemed to deal more with the authority or legality of the government's using this procedure which it has been following to obtain approval for programs of this kind, rather than with the matter of procedure of the House. If that is the right impression, I find this rather puzzling because, normally, would not opinions with respect to the constitutional legal power of Parliament to do a certain thing in a certain way be made by the law officers of the Crown rather than by the Speaker of the House of Commons who normally deals with and rules on matters of House procedure rather than governmental authority? Could you clarify that a little more since I am a little confused by that?

Hon. Mr. Johnston: I do not pretend to be an expert in the area. My understanding is that the Speaker has the clear power to rule upon the point of order raised by a member of the opposition with respect to the appropriateness of items which have been included in the estimates.

One could take a very clear example where there is an attempt to legislate a major program through the estimates, to take an extreme case, rather than simply to extend a program. In that event, obviously the Speaker would be entitled to rule that the approach adopted by the government was improper.

Effectively, that is what has happened here. The point of order has been raised that there are items and language in the estimates which have the effect of amending provisions of existing legislation or, alternatively, have the effect of introducing legislative programs and, accordingly, the procedure is inappropriate. I do not think it has anything to do with being *intra vires* or *ultra vires* from a constitutional point of view. Once the former appropriation acts are adopted, I think there is no question but that they are quite valid.

[Traduction]

Le sénateur Flynn: C'est peut-être là un moyen de régler cette situation, mais vous aurez peut-être des problèmes si certains articles sont contestés.

L'honorable M. Johnston: Bien sûr, je ne peux prévoir ce que dira l'opposition. Les indications qui me viennent de M. André, qui a soulevé la question, me laissent cependant croire qu'il est davantage préoccupé du principe de la chose.

Le sénateur Flynn: Je suis d'accord.

L'honorable M. Johnston: Mais il ne serait peut-être pas satisfait d'une loi d'ensemble. Il se peut qu'il considère que cette solution ne répond pas de façon satisfaisante à son objection de principe; selon moi, elle y répond très certainement, en ce sens qu'elle permet de tenir un débat parlementaire complet et d'éviter la «guillotine» prévue par le Règlement. Je pense qu'il est prématuré de tenter de prévoir la réaction de l'Opposition.

Le sénateur Flynn: Je suggérerais seulement que le plus sûr aurait été de présenter des lois distinctes, qui n'auraient pas soulevé les objections qu'une loi d'ensemble risque toujours de susciter.

Le sénateur Manning: D'après ce que le Ministre nous a indiqué dans ses remarques d'ouverture, j'ai eu l'impression que la décision de M^{me} le président semblait porter davantage sur la légalité ou le bien-fondé de l'utilisation de cette procédure par le gouvernement pour faire approuver des programmes de ce genre, plutôt que sur une question de procédure de la Chambre. Si cette impression est fondée, j'en suis un peu surpris. N'est-ce pas normalement aux légistes de l'État qu'il incombe de rendre des opinions sur la constitutionnalité des actions du Parlement, plutôt qu'au président de la Chambre des communes, qui s'occupe habituellement des questions relatives à la procédure de la Chambre plutôt qu'aux pouvoirs gouvernementaux, et qui établit des règlements à ce sujet? Pouvez-vous me donner des éclaircissements à ce sujet? Cette question me semble un peu complexe.

L'honorable M. Johnston: Je ne prétends pas être expert dans le domaine, mais selon moi, le président de la Chambre a clairement le pouvoir de prendre une décision sur une objection soulevée par un membre de l'opposition en ce qui a trait aux articles inclus dans les prévisions budgétaires.

Supposons par exemple, pour prendre un cas extrême, que le gouvernement tenterait de donner force de loi à un programme d'envergure par le biais des prévisions budgétaires, plutôt que de prolonger tout simplement un programme existant. Dans ce cas, le président aurait évidemment le droit de juger que le gouvernement a adopté une méthode qui ne convient pas.

Effectivement, c'est ce qui s'est passé dans le cas qui nous occupe. L'objection soulevée portait sur certains articles et certaines dispositions des prévisions budgétaires qui avaient pour effet d'amender les dispositions des lois actuelles ou, inversement, d'introduire de nouveaux programmes législatifs; par conséquent, il est vrai que cette procédure ne convient pas. Je ne pense pas que cela ait quoi que ce soit à voir avec la constitutionnalité de la chose. Une fois que les anciennes lois portant affectation de crédits ont été adoptées, je pense qu'il ne fait aucun doute qu'elles sont encore en vigueur.

[Text]

The Speaker is, in effect, ruling on a point of procedure as to what process the government is obliged to adopt in the preparation and tabling of estimates of appropriation acts.

Senator Manning: To your knowledge, have opinions been expressed by law officers of the Crown concerning government requests on issues of this kind? Is it a matter that has been dealt with in that manner?

Hon. Mr. Johnston: I am not aware of any. I would not know of any, but there could have been some.

Senator Manning: I ask the question because it was pointed out by my colleague, a few moments ago, that this matter has been discussed a number of times in this committee in the past. The practice has been questioned. I was wondering whether, as a result of that, the government had, at any time, requested from the law officers of the Crown an opinion as to whether the procedure was appropriate and within the powers of the house.

Hon. Mr. Johnston: Mr. Richardson points out to me that, from our point of view, we have had the language that we intended to use in estimates reviewed by law officers of the Crown. Ultimately, I believe it is the Speaker's decision that will prevail.

The Deputy Chairman: I understand the minister has to leave. Are your questions lengthy, Senator Hicks?

Senator Hicks: I can take a entirely different tack, and my questions can probably be answered by Mr. Richardson or Mr. O'Toole.

Hon. Mr. Johnston: I would just like to say in leaving that I regret I have to attend this other meeting at 10 o'clock for which I am a few minutes late. I welcome the opportunity of discussing these kinds of issues, particularly with the Standing Senate Committee on National Finance.

I should like to assure you, Mr. Chairman, that, if the committee would like me to attend again to discuss this or any other matters affecting the estimates or the new form of the estimates, I would be more than pleased to do so.

Some of the advice we have received from committees and the exchanges that have taken place have been most valuable, as I am sure my officials will agree. Thank you for having me here this morning, and I apologize for the fact that I have to leave prematurely.

The Deputy Chairman: From the previous questions, it is obvious there is concern by members of this committee.

Senator Hicks: I would direct your attention to page 4 of the supplementary estimates (B). I am puzzled as to why there is a distinction in the terms of vote 35b, which applies to most of the provinces of Canada, and vote 40b which applies to Nova Scotia and Prince Edward Island.

Mr. Richardson: I can only give a partial answer to that question, but I believe one of our officials could give you more detail on this.

[Traduction]

En fait, M^{me} le président a rendu un jugement sur un point de procédure, c'est-à-dire sur les mécanismes que le gouvernement doit appliquer pour la préparation et le dépôt des prévisions relatives aux lois portant affectation de crédits.

Le sénateur Manning: À votre connaissance, les légistes de l'État ont-ils exprimé une opinion sur les demandes de renseignements du gouvernement à ce sujet? Et d'abord, cette question leur a-t-elle été soumise?

L'honorable M. Johnston: Je ne suis pas au courant. Je n'ai entendu parler d'aucune opinion des légistes sur le sujet, mais ils pourraient bien en avoir exprimé une.

Le sénateur Manning: Je vous pose la question parce que mon collègue a souligné il y a quelques instants que le Comité avait déjà discuté de la question à plusieurs reprises. Cette pratique a été mise en doute. Je me demandais si, par suite de ces discussions, le gouvernement avait consulté un légiste de la Couronne pour savoir si la procédure était appropriée et relevait de la compétence de la Chambre.

L'honorable M. Johnston: M. Richardson signale que nous avons fait réviser par les légistes de la Couronne les termes que nous avions l'intention d'utiliser dans le budget. En dernier lieu, je crois que c'est la décision de l'Orateur qui prévaudra.

Le vice-président: Le Ministre doit partir. Vos questions sont-elles longues, sénateur Hicks?

Le sénateur Hicks: Je peux orienter mes questions dans un tout autre sens et MM. Richardson et O'Toole pourront probablement y répondre.

L'honorable M. Johnston: Je regrette d'avoir cette autre réunion à 10 heures, pour laquelle je suis déjà un peu en retard. J'aime discuter de questions de ce genre, surtout avec le Comité permanent sénatorial des finances nationales.

Si le Comité veut discuter de nouveau cette question, ou d'autres questions relatives au budget ou à la nouvelle présentation du budget, soyez assuré, monsieur le président, que je serai très heureux de revenir.

Certains des conseils que nous avons reçus des comités et les échanges qui ont eu lieu entre nous sont extrêmement précieux; je suis certain que mes collaborateurs sont d'accord avec moi. Je vous remercie de m'avoir invité ce matin et je m'excuse, encore une fois, de devoir déjà vous quitter.

Le vice-président: D'après les questions précédentes, il est évident que les membres de ce Comité sont vivement intéressés.

Le sénateur Hicks: Je veux attirer votre attention sur la page 4 du Budget supplémentaire (B). Je ne comprends pas la distinction que l'on fait entre les conditions du crédit 35b, qui s'applique à la plupart des provinces du Canada, et celles du crédit 40b, qui s'applique à la Nouvelle-Écosse et à l'Île-du-Prince-Édouard.

M. Richardson: Je ne peux répondre que partiellement à cette question, mais je crois que l'un de mes collègues pourrait vous donner plus de détails.

[Text]

The Home Insulation Program was started before the Canadian Home Insulation Program. The program under vote 40b covered two provinces because of particular circumstances prevailing at that time in those provinces.

When it was decided, subsequently, to introduce the Canadian Home Insulation Program to all of the other provinces, the terms and conditions were slightly different because it did not pick up all of the particular requirements for the two other provinces.

Senator Thériault: The difference is more than slight.

Mr. Richardson: There are various features which differ. Perhaps someone from the department could give you the specifics, for example, as to whether the grants are taxable and that type of thing.

The Deputy Chairman: Would you like to have someone from the department answer your question?

Senator Hicks: I do not want to impinge upon the time of the department if I am the only one interested in this.

Senator Robichaud: What are the differences for the two provinces?

Ms. Nancy Mitchell, Director, Canadian Home Insulation Program, Building and Urban Energy Division: Treasury Board: The Home Insulation Program was started in January of 1977 in Prince Edward Island and Nova Scotia primarily because of the high cost of oil-fired electricity at the time. When CHIP was introduced in September, 1977, it was significantly different enough to keep the two programs separate.

The differences are in the taxable nature of the grant. It is non-taxable in the Home Insulation Program whereas it is taxable under CHIP. There are differences in the eligible items such as storm windows and storm doors which are eligible under HIP and not eligible under CHIP. There are differences in the way the grant is calculated. The HIP grant allows materials up to \$350 and a total of material and labour up to \$500 whereas the CHIP grant now splits equally between materials and labour.

Senator Hicks: What is the reason behind the cutoff date at the end of 1981 in Nova Scotia and Prince Edward Island, whereas in other provinces it is the end of 1987, yet both of them start in 1977?

Ms. Mitchell: The original intention of the HIP program was to end in December, 1981. As of this date about 75 per cent or 80 per cent of the people who are now eligible for HIP have actually taken advantage of the program.

The CHIP program was initially to go to 1984, but through the National Energy Program it has been extended to 1987

[Traduction]

Le programme d'isolation thermique des habitations a été mis en marche avant le programme d'isolation thermique des résidences canadiennes. Le programme qui relève du crédit 40b ne s'appliquait qu'à deux provinces, par suite de circonstances particulières qui existaient alors dans ces provinces.

Lorsqu'on a décidé, plus tard, d'étendre aux autres provinces le Programme d'isolation thermique des résidences canadiennes, les modalités et conditions ont été légèrement différentes, car elles ne comprenaient pas celles qui étaient propres aux deux autres provinces.

Le sénateur Thériault: Cette différence est, à mon avis, plus que légère.

M. Richardson: Diverses caractéristiques diffèrent. Peut-être devrait-on demander à un fonctionnaire du ministère de l'Énergie de vous donner des détails: par exemple, les subventions sont-elles imposables, etc.

Le vice-président: Voulez-vous que nous demandions à un fonctionnaire du ministère de l'Énergie de répondre à votre question?

Le sénateur Hicks: Je ne veux pas accaparer le temps du ministère; d'autres que moi s'intéressent-ils à cette question?

Le sénateur Robichaud: Quelles sont les différences pour les deux provinces?

Mme Nancy Mitchell, administrateur du programme d'isolation thermique des résidences canadiennes, division des bâtiments et de l'énergie urbaine, Conseil du Trésor: Le programme d'isolation thermique des habitations a été mis sur pied en janvier 1977, dans les provinces de l'Île-du-Prince-Édouard et de la Nouvelle-Écosse, surtout par suite du coût élevé de l'électricité. Lorsque le PITRC («Chip») a été mis en œuvre en septembre 1977, il comportait suffisamment de différences pour que les deux programmes soient administrés séparément.

Les différences consistent dans la nature imposable de la subvention: au titre du programme d'isolation thermique des habitations, elle n'est pas assujettie à l'impôt tandis qu'elle l'est au titre du PITRC. Il existe aussi des différences dans les articles admissibles, comme les fenêtres et les portes contre les tempêtes, qui sont acceptables en vertu du PITH mais ne le sont pas au titre du PITRC. Il y a aussi des différences dans la façon dont la subvention est calculée. La subvention du PITH prévoit une somme de \$350 pour les matériaux et \$4500 pour le total des matériaux et de la main-d'œuvre, tandis que la subvention du PITRC partage également les frais entre les matériaux et la main-d'œuvre.

Le sénateur Hicks: Pourquoi le programme se termine-t-il fin 1981, en Nouvelle-Écosse et dans l'Île-du-Prince-Édouard et fin 1987, dans les autres provinces, puisque tous deux ont été mis en œuvre en 1977?

Mme Mitchell: Initialement, le PITH devait se terminer en décembre 1981. À l'heure actuelle, 75 p. 100 ou 80 p. 100 des personnes qui ont droit à des subventions au titre de ce programme en ont déjà bénéficié.

Le PITRC devait durer jusqu'en 1984 mais, grâce au programme énergétique national, il a été prolongé jusqu'en 1987.

[Text]

because participation was relatively less than it had been in the HIP program.

Senator Hicks: Is there any intention of extending the eligible date in Prince Edward Island and Nova Scotia beyond December 31, 1981?

Ms. Mitchell: The HIP program will probably close, as planned, at the end of December because of the high participation rate, but it is anticipated that people who have not taken advantage of the HIP program after December of this year will be able to participate in the CHIP program.

Senator Hicks: So the CHIP program will be made to extend to Nova Scotia and Prince Edward Island after December 31, 1981?

Ms. Mitchell: That is under consideration.

Senator Hicks: Will that require legislation?

Ms. Mitchell: It would require modification to the legislation.

Senator Robichaud: What could be the average claimed by householders and paid to them under both the HIP and CHIP programs? I understand under CHIP the maximum amount that can be claimed is \$800.

Ms. Mitchell: Under the Canadian Home Insulation Program the average cheque is about \$380.

Senator Robichaud: Out of a maximum of \$800?

Ms. Mitchell: No, a maximum of \$500 under the CHIP program. The \$800 refers to the oil substitution program.

Senator Robichaud: I am referring to both but mainly the oil substitution program. Do I understand correctly that the maximum amount that can be claimed under that program is \$800?

Ms. Mitchell: Right.

Senator Robichaud: What is the average amount claimed and the average amount paid under the oil substitution program?

Ms. Mitchell: There is another witness here to deal with the oil substitution program. Because that program has only recently been introduced by the government, as yet there have been no payments made.

Senator Robichaud: Is it true that there are delays in making payments to people who are willing to follow the advice of the government and make the conversion?

Ms. Mitchell: Perhaps Dennis Orchard could answer that question. The delays are probably because the program was announced in October, 1980 but there has not been an official launching of the program until May 25 this year. So the delays which you are referring to involve people who have converted after October, 1980, and have not been able to apply for the program because the mechanisms were not yet in place.

Senator Robichaud: Is it now in place?

Ms. Mitchell: Yes.

[Traduction]

parce que la participation au programme était relativement moindre qu'elle n'avait été dans le PITH.

Le sénateur Hicks: Il n'est donc pas question de prolonger après le 31 décembre 1981, la date d'admissibilité dans l'Île-du-Prince-Édouard et la Nouvelle-Écosse?

Mme Mitchell: Le programme PITH se terminera probablement, comme prévu, à la fin de décembre, par suite du taux élevé de participation, mais on s'attend à ce que les personnes qui n'ont pas pu en profiter avant décembre puissent participer au PITRC.

Le sénateur Hicks: Après le 31 décembre 1981, on étendra donc le PITRC à la Nouvelle-Écosse et à l'Île-du-Prince-Édouard?

Mme Mitchell: Cette proposition est à l'étude.

Le sénateur Hicks: Une mesure législative sera-t-elle nécessaire?

Mme Mitchell: Il faudra modifier la loi.

Le sénateur Robichaud: Combien les résidents pourraient-ils obtenir, en moyenne, en vertu des deux programmes PITH et PITRC? Je crois comprendre que le montant maximum au titre du PITRC est de \$800.

Mme Mitchell: La moyenne des subventions, au titre du programme d'isolation thermique des résidences canadiennes, est d'environ \$380.

Le sénateur Robichaud: Le maximum étant de \$800?

Mme Mitchell: Non, le montant maximum au titre du PITRC est de \$500. La somme de \$800 se rapporte au programme canadien de remplacement du pétrole.

Le sénateur Robichaud: Je me reporte aux deux programmes, mais surtout au Programme canadien de remplacement du pétrole. Si je comprends bien, le montant maximum de la subvention au titre de ce programme est de \$800?

Mme Mitchell: C'est exact.

Le sénateur Robichaud: Quel est le montant demandé et quel est, en moyenne, le montant payé au titre du Programme canadien de remplacement du pétrole?

Mme Mitchell: Nous avons avec nous un autre témoin qui pourra discuter de ce programme. Comme c'est un programme que le gouvernement vient à peine de lancer, aucun paiement n'a encore été effectué.

Le sénateur Robichaud: Est-ce vrai qu'il y a du retard dans les paiements faits à ceux qui sont disposés à suivre les conseils du gouvernement et à effectuer la transformation?

Mme Mitchell: M. Dennis Orchard pourrait peut-être répondre à cette question. Les retards proviennent probablement de ce que le programme, annoncé en octobre 1980, n'a été lancé officiellement que le 25 mai de cette année. Ceux dont vous parlez ont effectué la transformation après octobre 1980 et n'ont pu s'inscrire au programme, parce que les mécanismes n'étaient pas encore en place.

Le sénateur Robichaud: Le sont-ils maintenant?

Mme Mitchell: Oui.

[Text]

Senator Robichaud: Should any member of this committee or anyone else present be willing to make the conversion, how long would it be before the payment would be received?

Ms. Mitchell: I will turn that question over to Mr. Orchard who is dealing with the conversion program.

Mr. Dennis Orchard, Director, Gas and Electric Conversions, Canada Oil Substitution Program: Mr. Chairman, to make a conversion you obtain an application form from a utility company, complete the application form when your conversion is complete and it goes back to the utility to be verified. That process will depend somewhat on circumstances, but once that application form is in the mail from the utility to us, we are confident that we will be able to send the applicant a cheque from Ottawa within a week.

Senator Robichaud: By a utility, you are talking about our gas company?

Mr. Orchard: In New Brunswick, it would be New Brunswick Power; in Ottawa, it would be Ottawa Gas.

Senator Robichaud: Is it Ottawa Gas or Ottawa Hydro?

Mr. Orchard: In the case of electricity, it would be Ottawa Hydro.

Senator Thériault: I have a supplementary question. What kind of arrangements will you have with the New Brunswick Power Commission?

Mr. Orchard: New Brunswick Power is providing information, application forms and verifying applications for conversion to electricity.

Senator Thériault: Do they provide the inspection as well?

Mr. Orchard: I believe so, but I am not sure.

Senator Thériault: Do you know what kind of arrangements are in effect? For instance, how much do they charge?

Mr. Orchard: This program will make no change in the arrangements for safety inspections. The existing arrangements in each province, which are the responsibility of the provincial government, continue to apply.

Senator Thériault: How much do you pay New Brunswick Power for the services under the program?

Mr. Orchard: All utilities are being paid \$18 per application verified for the first 3,000.

Senator Thériault: Public or private?

Mr. Orchard: Public or private.

Senator Robichaud: For the first 3,000?

Mr. Orchard: For the first 3,000 per year it is \$18 per application and \$12 thereafter.

Senator Thériault: I have a question pertaining to the estimates. I understood the President of the Treasury Board to say that he is contemplating a bill to legalize certain items that

[Traduction]

Le sénateur Robichaud: Si l'un des membres du Comité, ou quelqu'un d'autre, voulait effectuer la transformation, combien faudrait-il de temps avant que les paiements soient versés?

Mme Mitchell: M. Orchard, qui s'occupe du programme de transformation, va vous répondre.

M. Dennis Orchard, administrateur, Conversions au gaz et à l'électricité, Programme canadien de Remplacement du pétrole: Monsieur le président, il faut d'abord se procurer une formule de demande d'une société de services publics, remplir cette formule lorsque la transformation est terminée et la renvoyer à la société pour la faire vérifier. Tout cela dépend un peu des circonstances, mais nous croyons qu'en général nous pouvons envoyer au demandeur un chèque d'Ottawa, une semaine après que la formule de demande nous a été adressée par la société de services publics.

Le sénateur Robichaud: Par services publics, vous voulez dire notre société de gaz?

M. Orchard: Au Nouveau-Brunswick, ce serait la New Brunswick Power; à Ottawa, ce serait la Ottawa Gas.

Le sénateur Robichaud: Est-ce bien Ottawa Gas ou Ottawa Hydro?

M. Orchard: Dans le cas de l'électricité, ce serait Ottawa Hydro.

Le sénateur Thériault: Je voudrais poser une question supplémentaire. Quelle sorte de dispositions prendrez-vous avec la New Brunswick Power Commission?

M. Orchard: La New Brunswick Power fournit des informations, des formules de demande et vérifie les demandes pour la transformation à l'électricité.

Le sénateur Thériault: La société s'occupe-t-elle aussi de inspections?

M. Orchard: Je le crois, mais je n'en suis pas certain.

Le sénateur Thériault: Êtes-vous au courant des dispositions qui sont actuellement en vigueur? Par exemple, combien la société fait-elle payer?

M. Orchard: Ce programme ne modifiera en rien les dispositions concernant les inspections de sécurité. Les dispositions provinciales actuelles, qui relèvent de la compétence du gouvernement provincial, continuent à s'appliquer.

Le sénateur Thériault: Combien payez-vous à la société New Brunswick Power pour les services concernant le programme?

M. Orchard: Tous les services publics reçoivent \$18 par demande vérifiée, pour les premiers 3 000.

Le sénateur Thériault: Du secteur public ou privé?

M. Orchard: Public ou privé.

Le sénateur Robichaud: Pour les premiers 3 000?

M. Orchard: Pour les premiers 3 000 par année, soit \$18 par demande, et \$12 ensuite.

Le sénateur Thériault: Permettez-moi une question sur le budget. J'ai cru comprendre que le président du Conseil du trésor avait déclaré qu'il envisageait un projet de loi pour

[Text]

are not included in the supplementary estimates (B). If this bill is introduced, can you start spending up to the introduction of the bill or do you have to wait until the bill is passed?

Mr. Richardson: Mr. Chairman, my understanding is you could not spend the money until the bill has been passed.

Mr. E. R. Stimpson, Director General Budget Co-ordination Group: Expenditures could not take place until after Royal Assent has been given to the bill.

Senator Thériault: Some of these programs which are listed here that you are making legal through the device of using the expenditures—the supplementary estimates (B)—must take care of these programs until June 30. From June 30 on until the bill receives Royal Assent, the expenditures on these items have to be curtailed.

Mr. Richardson: Mr. Chairman, perhaps I can clarify that. There are different circumstances. For instance, the ones like Energy, Mines and Resources, and the ones that the Speaker has ruled out, would require a bill in the house and, until it is approved, no expenditures could take place beyond June 30. There are other votes in here which were not objected to.

Senator Thériault: I understand that, but those which were ruled out by the Speaker are stalled until June 30 when new legislation is passed. At that time will new supplementary estimates have to be produced?

Mr. Richardson: No.

Senator Thériault: Because the amounts are included here but the language is not?

Mr. Richardson: Again, it would vary with the circumstances. In the case of the Energy, Mines and Resources votes, they completely stop as of June 30. The bill put before Parliament would have to provide, within that bill, the authorization for the actual expenditures out of the Consolidated Revenue Fund.

Senator Thériault: So the bill would contain legislation and an appropriation authority at the same time?

Mr. Richardson: The bill would include an appropriation authority.

Senator Thériault: What will happen if it does not pass until November or December?

Mr. Richardson: No payments would be made.

The Deputy Chairman: On behalf of the committee, I thank the witnesses for their presentation. Honourable senators, I would like to ask your permission to report these estimates this afternoon. The wording of the report will be looked after by our own people. Is that agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The committee adjourned.

[Traduction]

légaliser certains articles qui ne sont pas compris dans le budget supplémentaire (B). Si ce projet de loi est présenté, pouvez-vous commencer à dépenser, dès que ce projet sera déposé, ou devez-vous attendre que la loi ait été adoptée?

M. Richardson: Monsieur le président, si je comprends bien, on ne peut pas dépenser les fonds avant que le projet de loi ait été adopté.

M. E. R. Stimpson, directeur général, Groupe de coordination du budget: On ne peut pas engager de dépenses avant que la sanction royale ait été accordée.

Le sénateur Thériault: Certains des programmes qui sont énumérés ici et que vous rendez légaux au moyen du budget—le budget supplémentaire (B)—comprennent les fonds nécessaires jusqu'au 30 juin. À partir de cette date jusqu'à ce que le projet de loi reçoive la sanction royale, les dépenses pour ces articles doivent être réduites.

M. Richardson: Monsieur le président, je pourrais peut être éclaircir la situation. Il existe deux situations différentes. Par exemple, pour les programmes relevant du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources et pour ceux que M^{me} le président de la Chambre a déclarés irrecevables, il serait nécessaire de présenter un projet de loi à la Chambre et, tant qu'il n'aurait pas été approuvé, aucune dépense ne pourrait avoir lieu avant le 30 juin. Il y a cependant d'autres crédits qui n'ont pas été déclarés irrecevables.

Le sénateur Thériault: Je comprends cela, mais ceux qui ont été déclarés irrecevables par le président sont immobilisés, d'ici le 30 juin, alors qu'une nouvelle mesure législative sera adoptée. Faudra-t-il, alors, présenter un nouveau budget supplémentaire?

M. Richardson: Non.

Le sénateur Thériault: Parce qu'ici nous avons les montants, mais non le texte?

M. Richardson: Tout dépendra de nouveau des circonstances. Dans le cas des crédits pour l'Énergie, les Mines et les Ressources, il y a un arrêt complet à partir du 30 juin. Le projet de loi déposé devant le Parlement devra prévoir, dans son contexte, le pouvoir d'engager de telles dépenses en utilisant le fonds de revenu consolidé.

Le sénateur Thériault: Le projet de loi serait donc une mesure législative qui comporterait en même temps le pouvoir d'engager des dépenses?

M. Richardson: Le projet de loi comprendrait un pouvoir de dépenser.

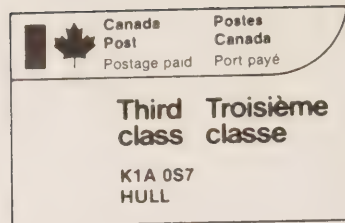
Le sénateur Thériault: Qu'arrivera-t-il s'il n'est pas adopté avant novembre ou décembre?

M. Richardson: Aucun paiement n'aura lieu.

Le vice-président: Je remercie les témoins, de la part du Comité. Honorables sénateurs, je vous demande l'autorisation de faire rapport de ce budget cet après-midi. Notre personnel rédigera le rapport. Êtes-vous d'accord?

Des voix: D'accord.

La séance est levée.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

WITNESSES—TÉMOINS

From the Treasury Board:

Mr. D. J. Johnston, President;
Mr. R. L. Richardson, Deputy Secretary;
Mr. L. J. O'Toole, Assistant Secretary;
Mr. E. R. Stimpson, Director General, Budget co-ordination
Group.

From the Department of Energy, Mines and Resources:

Mr. D. J. Orchard, Director, Gas and Electric Conversions,
Canada Oil Substitution Program;

Mrs. Nancy Mitchell, CHIP Administrator, Conservation
and Renewable Energy Branch.

Du Conseil du Trésor:

M. D. J. Johnston, ministre;
M. R. L. Richardon, sous-secrétaire;
M. L. J. O'Toole, secrétaire adjoint;
M. E. R. Stimpson, directeur général, Groupe de coordina-
tion du budget.

Du ministère d'Énergie, des Mines et des Ressources:

M. D. J. Orchard, directeur, Conversion au gaz et à l'élec-
tricité, le Programme canadien de remplacement du
pétrole;
M^{me} Nancy Mitchell, administrateur, PITRC, Bureau de l.
conservation et des énergies renouvelables.

POSITIVE LIBRARY MATERIAL



First Session
Thirty-second Parliament, 1980-81

Première session,
trente-deuxième législature, 1980-1981

3 SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

5 Proceedings of the Standing
Senate Committee on

LIBRARY

JAN - 8 1982

UNIVERSITY OF TORONTO

Délibérations du comité
sénatorial permanent des

4
**National
Finance**

**Finances
nationales**

Chairman:

The Honourable DOUGLAS D. EVERETT

Président:

L'honorable DOUGLAS D. EVERETT

Thursday, November 19, 1981

Le jeudi 19 novembre 1981

Issue No. 42

Fascicule n° 42

Complete proceedings on:

The Examinations of Supplementary Estimates (C)
laid before Parliament for the fiscal year ending
March 31, 1982

Seule et unique séance sur:

L'étude du Budget supplémentaire (C) déposé au
Parlement pour l'année financière terminant
le 31 mars 1982

REPORT OF THE COMMITTEE

RAPPORT DU COMITÉ

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable D. D. Everett, *Chairman*

The Honourable F. Leblanc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin
Balfour
Barrow
Benidickson
Charbonneau
Doody
*Flynn
Godfrey
Grosart
Hicks

Lewis
Manning
Murray
*Perrault
Robichaud
Roblin
Sparrow
Steuart
Thériault

**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable D. D. Everett

Vice-président: L'honorable F. Leblanc

et

Les honorables sénateurs:

Austin
Balfour
Barrow
Benidickson
Charbonneau
Doody
*Flynn
Godfrey
Grosart
Hicks

Lewis
Manning
Murray
*Perrault
Robichaud
Roblin
Sparrow
Steuart
Thériault

**Membres d'office*

(Quorum 5)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Tuesday, November 17, 1981:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Perrault, P.C.:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures set out in the Supplementary Estimates (C) laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1982.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du mardi 17 novembre 1981:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Perrault, C.P.

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget supplémentaires (C) déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1982, et à faire rapport à ce sujet.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Robert Fortier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, NOVEMBER 19, 1981
(44)

[Text]

Pursuant to notice the Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9.30 a.m. to examine the Supplementary Estimates (C) laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1982.

Present: The Honourable Senators Everett (Chairman), Benidickson, Doody, Grosart, Leblanc, Thériault. (6)

In attendance: Mr. Peter Sagar and Ms. Wendy McBride from the Parliamentary Centre.

The following witnesses from the Treasury Board were heard:

The Honourable D. J. Johnston, President;

Mr. L. J. O'Toole, Assistant Secretary, Program Branch;

Mr. H. J. Mullington, Assistant Secretary, Program Branch;

Mr. E. R. Stimpson, Director General, Budget Co-ordination Group.

In attendance: Mr. Norman Kelly, Parliamentary Secretary to the President of the Treasury Board.

Supplementary Estimates (C) were approved and the Chairman was instructed to report accordingly to the Senate.

At 10.50 a.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

Le greffier du Comité

J. H. M. Cocks

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 19 NOVEMBRE 1981
(44)

[Traduction]

Conformément à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le Budget supplémentaire (C) déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1982.

Présents: Les honorables sénateurs Everett (président), Benidickson, Doody, Grosart, Leblanc, Thériault. (6)

Aussi présents: M. Peter Sagar et M^{me} Wendy McBride du Centre parlementaire.

Les témoins suivants du Conseil du Trésor sont entendus:

L'honorable D. J. Johnston, président;

M. L. J. O'Toole, secrétaire adjoint, Direction des programmes;

M. H. J. Mullington, secrétaire adjoint, Direction des programmes;

M. E. R. Stimpson, directeur général, Groupe de coordination du budget.

Aussi présent: M. Norman Kelly, secrétaire parlementaire du président du Conseil du Trésor.

Le Budget supplémentaire (C) est approuvé et le président est prié, en conséquence, d'en faire rapport au Sénat.

A 10 h 50, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

REPORT OF THE COMMITTEE

November 25, 1981

The Standing Senate Committee on National Finance to which the Supplementary Estimate (C) laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1982 were referred, has in obedience to the order of reference of Tuesday, November 17, 1981, examined the said Supplementary Estimates (C) and reports as follows:

(1) The Committee was authorized by the Senate as recorded in the Minutes of the Proceedings of the Senate of November 17, 1981 to examine and report upon the expenditures proposed by the Supplementary Estimates (C) laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1982.

(2) In obedience to the foregoing, your Committee examined the Supplementary Estimates (C) and heard evidence from the following officials from the Treasury Board: the Honourable D. J. Johnston, President; Mr. L. J. O'Toole, Assistant Secretary, Program Branch; Mr. H. J. Mullington, Assistant Secretary, Program Branch; Mr. E. R. Stimpson, Director General, Budget Co-ordination Group. Mr. Norman Kelly, Parliamentary Secretary to the President was also present.

(3) These Supplementary Estimates (C) total \$3,877 million. The budgetary expenditures total \$3,865 million of which \$874 million are statutory items and \$2,991 million represent funds for which Parliament is being asked to provide new authority. The non-budgetary expenses, that is to say, loans, investments, and advances include \$31 million to be voted and a reduction of \$19 million in statutory items. The total Estimates for the fiscal year ending March 31, 1982 are now increased to \$69,055 million.

(4) Treasury Board supplied the Committee with a list giving additional explanations for the \$1 Votes included in Supplementary Estimates (C) which is attached as an Appendix to this Report.

Format of the Estimates

(5) The President of the Treasury Board informed the Committee of the progress he has made in developing and implementing a revised format for the presentation of the Main Estimates. Under this revised format, each Minister would present additional information on the estimates for the department in question, relating the projected expenditures to the department's overall objectives and individual policy initiatives.

(6) Unfortunately, the timetable for the use of this new format appears to be very long. It will be another year before the Treasury Board will be prepared to discuss the final format for the estimates, and full implementation of the revisions will not take place until fiscal 1985-86. Moreover, it is not clear at this time that the revisions will extend to the presentation of additional material than is presently available at the time of tabling Supplementary Estimates.

(7) Improved information is essential to the Parliamentary evaluation of the government's estimates. Therefore we urge that this timetable be moved forward as much as possible, and

RAPPORT DU COMITÉ

Le 25 novembre 1981

Le Comité permanent des finances nationales, auquel a été déferé le Budget supplémentaire (C) déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1982 a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 17 novembre 1981, examiné ce budget et en fait maintenant rapport.

(1) Le Comité a été autorisé par le Sénat, comme l'indiquent les Procès-verbaux du Sénat du 17 novembre 1981, à examiner les dépenses proposées par le Budget supplémentaire (C) déposé devant le Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1982, et à en faire rapport.

(2) Conformément à ce qui précède, le Comité a examiné le Budget supplémentaire (C) et a entendu les témoignages des hauts fonctionnaires du Conseil du Trésor: l'honorable D. J. Johnston, ministre; M. L. J. O'Toole, secrétaire adjoint, Direction des programmes; M. H. J. Mullington, secrétaire adjoint, Direction des programmes; M. E. R. Stimpson, directeur général, Groupe de coordination du budget. M. Norman Kelly, secrétaire parlementaire du ministre du Conseil du Trésor était aussi présent.

(3) Le Budget supplémentaire (C) totalise \$3,877 millions. Les dépenses budgétaires s'élèvent à \$3,865 millions, dont \$874 millions de crédits statutaires et \$2,991 millions qui représentent des fonds pour lesquels on demande au Parlement une nouvelle autorisation. Les dépenses non budgétaires, c'est-à-dire les prêts, les investissements et les avances, comprennent \$31 millions à voter et une réduction de \$19 millions des crédits statutaires. Le total du Budget pour l'année financière se terminant le 31 mars 1982 est maintenant porté à \$69,055 millions.

(4) Le Conseil du Trésor a transmis au Comité une liste comportant des explications supplémentaires relatives aux crédits de \$1 inscrits dans le Budget supplémentaire (C) (pièce jointe en annexe au rapport).

Présentation matérielle du budget des dépenses

(5) Le président du Conseil du Trésor informe le Comité des progrès réalisés dans ses travaux d'élaboration et d'application d'une nouvelle formule pour la présentation matérielle du Budget principal des dépenses. C'est ainsi que chaque ministre fournira des renseignements supplémentaires sur le budget des dépenses de son ministère, établissant alors un lien entre les prévisions de dépenses d'une part, et les objectifs généraux du ministère et les programmes particuliers, d'autre part.

(6) Malheureusement, le délai d'exécution impartit semble très long. Il faudra compter encore un an avant que le Conseil du Trésor n'accepte de discuter du format définitif du budget des dépenses, et l'ensemble des modifications envisagées ne pourront être appliquées avant l'année financière 1985-1986. En outre, à ce jour, il n'est pas encore certain que ces modifications incluront la présentation de documents supplémentaires autres que ceux actuellement soumis au moment du dépôt du Budget supplémentaire des dépenses.

(7) Il est essentiel que le Parlement dispose de renseignements supplémentaires pour évaluer le budget des dépenses du gouvernement. Par conséquent, nous insistons pour que ces

that consideration be given to revising the presentation of Supplementary Estimates to incorporate additional background information.

Dollar Votes

(8) Earlier this year, the Speaker of the other place ruled a number of items to be inappropriate for inclusion in a piece of supply legislation. This resulted in the tabling of Supplementary Estimates (B) in June. The President of the Treasury Board reported that his officials have undertaken to change the wording of the votes where necessary in order to reflect the ruling of the Speaker. In addition, the President is ensuring that the legislation authority is identified for the transfer of funds within programs and for the provision of grants.

(9) Upon questioning by the Committee members, the Treasury Board officials explained that the dollar vote reported under the Department of Public Works is to provide a transfer of funds for a study on the development of appeals procedures for municipalities. The dollar votes reported under the Department of Regional Economic Expansion are to authorize the increase in expenditures by the Minister's Office and to reallocate funds originally identified for subsidiary agreements on water supply and drought control with Manitoba and Saskatchewan.

Government Accounting

(10) A recent report of the Auditor General of Canada which criticized government accounting methods was discussed. According to the Auditor General's report, government debt is actually some \$9 billion higher than reported according to the government's accounting practices. The bulk of the difference between the Auditor General and the government appears to arise out of the treatment of unfunded pension obligations of the federal government. The Committee has requested additional information in this regard, and has recommended that the government attempt to resolve this difference of professional opinion as soon as possible.

Role of Treasury Board

(11) Over the past few years, the government has been moving progressively to a new system of expenditure and policy control. Under the envelope system, Committees of Cabinet are responsible for the joint co-ordination of the policy and spending conducted by the members of the Committees. Thus, for example, spending on Economic Development is co-ordinated by the Cabinet Committee on Economic Development, chaired by the Minister of State for Economic Development. In some way then these Committees have usurped a role traditionally held by the Treasury Board of Cabinet, and have caused a potentially significant change in the conduct of government policy.

(12) In his testimony before us, the President of the Treasury Board indicated that the overall authority of the Treasury Board has not diminished since the Office of the Comptroller General also reports to him. The responsibilities of the Treas-

travaux soient exécutés le plus rapidement possible et qu'il soit envisagé de revoir la présentation du Budget supplémentaire des dépenses pour y inclure des données documentaires additionnelles.

Crédits d'un dollar

(8) Plus tôt au début de l'année, le président de l'autre endroit a décrété qu'il était inopportun d'inscrire un certain nombre de crédits dans une loi de subsides, ce qui a amené le dépôt du Budget supplémentaire des dépenses (B) en juin. Le président du Conseil du Trésor a laissé entendre que ses fonctionnaires avaient entrepris de modifier la description des crédits, au besoin, pour tenir compte de la décision de l'Orateur de la Chambre. De plus, le premier affirme que des pouvoirs législatifs précis existent eu égard au transfert de crédits au sein de mêmes programmes et à l'octroi de subventions.

(9) Interrogés par les membres du Comité, les fonctionnaires du Conseil du Trésor ont expliqué que le crédit d'un dollar inscrit sous la rubrique du ministère des Travaux publics visait à transférer des crédits affectés à une étude sur l'élaboration de procédures d'appel à l'endroit des municipalités. Les crédits d'un dollar inscrits sous la rubrique du ministère de l'Expansion économique régionale visent à autoriser l'accroissement des dépenses par le Cabinet du Ministre et à réaffecter des fonds initialement prévus pour des accords complémentaires sur l'approvisionnement en eau et le contrôle des sécheresses au Manitoba et en Saskatchewan.

Comptabilité gouvernementale

(10) Le rapport publié récemment par le Vérificateur général du Canada, dans lequel celui-ci critiquait les méthodes comptables du gouvernement, a été étudié. Suivant le rapport, la dette gouvernementale est en réalité supérieure de \$9 milliards à celle dont fait état la comptabilité du gouvernement. L'écart qui existe entre les données du Vérificateur général et celles du gouvernement semble provenir des obligations non considérées du gouvernement fédéral au titre des pensions. Le Comité exige des renseignements supplémentaires sur la question et recommande que le gouvernement tente d'aplanir cette différence d'opinion professionnelle le plus tôt possible.

Rôle du Conseil du Trésor

(11) Depuis quelques années, le gouvernement se dirige progressivement vers l'application d'un nouveau système de contrôle des dépenses et d'application des programmes. Suivant le système des enveloppes, les comités du Cabinet doivent coordonner l'application des programmes et des dépenses effectuées par les membres des comités. Ainsi, les frais engagés en matière d'expansion économique, par exemple, sont coordonnés par le Comité du Cabinet sur le développement économique, présidé par le Ministre d'État au développement économique. D'une certaine façon ces comités usurpent un rôle traditionnellement joué par le Conseil du Trésor et modifient sensiblement la politique gouvernementale.

(12) Lors de son témoignage devant notre Comité, le président du Conseil du Trésor a laissé entendre que les compétences générales de son ministère n'avaient pas été affaiblies depuis que le Bureau du Contrôleur général y était comptable.

surey Board have in fact been divided between the Secretariat, which continues to review and authorize departmental expenditures, and the Office of the Comptroller General, which reviews the control mechanisms and management practices in place in departments and oversees the evaluation of all programs.

(13) With regard to the role of the recently established ministries of state, the President explained that the Treasury Board retains final authority over the A Base Budget, which identifies expenditure levels for existing programs. Any changes to the A Base are carefully monitored with regard to standard, authorities, terms and conditions. The ministries of state are more concerned with the co-ordination of policy and expenditures within the envelope, as well as the initiation of new programs under the B Base Budget (or policy reserve). Treasury Board has in effect delegated some policy and expenditure management responsibilities to the ministries of state but the Board still maintains control of expenditures and the allocation of person-years.

VIA Rail

(14) Treasury Board officials were questioned with regard to the Supplementary Estimate made in conjunction with payments to VIA Rail for the operation of rail passenger service. This supplementary, in the amount of \$107 million dollars has been adjusted to account for savings resulting from the recently implemented curtailment of rail passenger service, and raises the total payments to VIA Rail to \$506.2 million for fiscal 1981-82.

Public Debt Financing

(15) The largest single estimate in these supplementaries is the increase in the amount allocated for interest, bond discount, premiums and commissions relating to the costs of financing the public debt. The increase, in the amount of \$2,357 billion, is equal to over 19 per cent of the original estimate, and raises total costs in this regard to \$14.67 billion.

(16) The principal factor underlying this increased estimate is the increase in interest rates which has occurred since the Main Estimates 1981-82 were tabled. A Treasury Board official reported that costs related to bond financing had risen by some 300 basis points. Those relative to treasury bill financing rose by some 700 basis points and Canada Savings Bonds costs were 900 basis points above earlier estimates.

Respectfully submitted,

En fait, les responsabilités du Conseil du Trésor sont divisées entre le Secrétariat, qui continue de revoir et d'autoriser les dépenses ministérielles, et le Bureau du contrôleur général qui revoit les mécanismes de contrôle et les méthodes de gestion en place dans les ministères et qui, de même, supervise l'évaluation des divers programmes.

(13) En ce qui a trait au rôle des ministères d'État récemment créés, le président a expliqué que le Conseil du Trésor conserve toujours le dernier mot en matière d'examen budgétaire à base A, qui détermine les niveaux de dépenses pour les programmes déjà appliqués. Toute modification apportée à ce budget est étroitement surveillée afin que soient respectés les normes, les pouvoirs et les conditions y afférents. Les ministères d'État se consacrent essentiellement à la coordination des programmes et des dépenses suivant le système des enveloppes de même qu'à la création de nouveaux programmes conformément aux normes établies dans le Budget à base B (ou la réserve). Le Conseil du Trésor a en effet délégué certaines responsabilités en matière de gestion de programmes et de dépenses aux ministres d'État, mais il conserve toujours la mainmise sur les dépenses et l'attribution des années-personnes.

VIA Rail

(14) Les fonctionnaires du Conseil de Trésor ont été interrogés sur le Budget supplémentaire, eu égard aux versements effectués à VIA Rail pour l'exploitation de son service voyageurs. Ce budget supplémentaire, de l'ordre de \$107 millions, a été ajusté pour tenir compte des économies réalisées à la suite des mesures de réduction des services voyageurs adoptées récemment, ce qui porte le total des versements à VIA Rail à \$506,2 millions pour l'année financière 1981-1982.

Financement de la dette publique

(15) L'article le plus important de ce budget supplémentaire vise l'accroissement des sommes affectées aux intérêts, aux escomptes obligatoires, aux primes et aux commissions touchant le financement de la dette publique. L'augmentation, de l'ordre de \$2,357 millions, correspond à plus de 19 p. 100 du budget initial et porte ainsi le coût total à cet égard à \$14,67 milliards.

(16) Le principal facteur sous-jacent à cet accroissement du budget est l'augmentation des taux d'intérêt depuis le dépôt du Budget principal des dépenses de 1981-1982. Un fonctionnaire du Conseil du Trésor a signalé que les coûts de financement des obligations avaient augmenté d'environ 300 points. Quant à ceux des bons du Trésor, ils ont augmenté de 700 points et ceux des obligations du Canada, de 900 points par rapport au budget précédent.

Respectueusement soumis,

Le président

D. D. Everett

Chairman

APPENDIX

LIST OF ONE DOLLAR VOTES
INCLUDED IN
SUPPLEMENTARY ESTIMATES (C), 1981-82

The 7 One Dollar Votes included in these Estimates are listed in Appendix I by ministry and agency along with the page number where each vote may be located in the Estimates.

These One Dollar Votes are grouped below into categories according to their prime purpose. The votes are also identified in Appendix I according to these categories. The category for each vote has been designated by an "X".

- A. Four votes which authorize the transfer of funds from one vote to another. (An explanation of the new requirement and the source of funds is provided in Supplementary Estimates).
- B. Two votes which authorize the payment of grants. (An explanation of the new requirement and the source of funds is provided in Supplementary Estimates).
- C. One vote which amends a previous Appropriation Act (Additional explanation is provided in Appendix II).

November 16, 1981
Estimates Division

ANNEXE

LISTE DES CRÉDITS D'UN DOLLAR
COMPRIS DANS
LE BUDGET SUPPLÉMENTAIRE (C), 1981-1982

Les sept crédits d'un dollar compris dans le présent Budget sont énumérés à l'annexe I par ministère et organisme; chaque crédit est accompagné d'un numéro de la page où il se trouve dans le Budget.

Ci-dessous, ces crédits d'un dollar sont groupés en catégories selon leur objectif premier. Ils sont également identifiés à l'annexe I en fonction de ces catégories. La catégorie de chaque crédit est représentée par un «X».

- A. Quatre crédits autorisant le virement de fonds d'un crédit à un autre (le Budget supplémentaire fournit une explication du nouveau besoin ainsi que la source des fonds).
- B. Deux crédits autorisant le paiement de subventions (le Budget supplémentaire fournit une explication du nouveau besoin ainsi que la source des fonds).
- C. Un crédit modifiant une loi portant affectation de crédits antérieure (voir l'annexe II pour plus de détails).

Le 16 novembre 1981
Division des prévisions budgétaires

APPENDIX I

LIST OF \$1 VOTES IN SUPPLEMENTARY ESTIMATES (C), 1981-82

PAGE	DEPARTMENT OR AGENCY	VOTE	CATEGORIES		
			A	B	C
50	Energy, Mines and Resources — Atomic Energy Control Board	65c		X	
146	Public Work	50c	X		
150	Regional Economic Expansion	1c	X		
150		10c		X	
164	Secretary of State	5c	X		
182	Transport	35c	X		
182		40c			X

APPENDIX II

*Category C — Amendment of a Previous Appropriation Act**Transport*

Vote 40c — To extend the purposes of this Vote in order to authorize the National Harbours Board to carry out a further two projects totalling \$1,876,000.

Explanation — The 1981-82 Main Estimates provided for a payment of \$39,664,000 to the National Harbours Board to finance certain specific projects at various Canadian ports as listed in the wording to Vote 40. This Vote was approved by Appropriation Act No. 2, 1981-82.

It is proposed to expand the Vote wording for this Vote to permit the Board to carry out the following port related projects:

— Completion of dredging at the Port of Churchill, Manitoba	\$1,076,000
— Infrastructure costs for the coal handling facilities at Prince Rupert, B.C.	800,000
	<u>\$1,876,000</u>

There are sufficient funds within Vote 40 not only to finance these new projects but also to provide for a transfer of \$1,699,999 to Vote 35c.

ANNEXE I

LISTE DES CRÉDITS D'UN DOLLAR DANS LE BUDGET SUPPLÉMENTAIRE (C), 1981-1982

PAGE	MINISTÈRE OU ORGANISME	CRÉDIT	A	B	C
51	Énergie, Mines et Ressources — Commission de contrôle de l'énergie atomique	65c		X	
147	Travaux publics	50c	X		
151	Expansion économique régionale	1c	X		
151		10c		X	
165	Secrétariat d'État	5c	X		
183	Transports	35c	X		
183		40c			X

ANNEXE II

*Catégorie C — Modification d'une loi portant affectation de crédits antérieure**Transports*

Crédit 40c — Étendre la portée de ce crédit en vue d'autoriser le Conseil des ports nationaux à mener à bien deux autres projets se chiffrant à \$1,876,000.

Explication — Le Budget des dépenses principal de 1981-1982 prévoyait le versement de \$39,664,000 au Conseil des ports nationaux pour financer des travaux particuliers dans divers ports canadiens, selon la libellé du crédit 40. Ce crédit a été approuvé par la Loi n° 2 de 1981-1982 portant affectation de crédits.

Il est proposé d'étendre la portée du libellé de ce crédit pour permettre au Conseil de mener à bien les projets suivants:

— l'achèvement du programme de dragage au port de Churchill (Manitoba)	\$1,076,000
— la construction d'une infrastructure pour les installations de manutention de charbon au port de Prince Rupert (C.-B.)	800,000
	<u>\$1,876,000</u>

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, November 19, 1981

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9.30 a.m. to examine the Supplementary Estimates (C) laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1982.

Senator Douglas D. Everett (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we have before us supplementary estimates (C) for the fiscal year ending March 31, 1982.

We are honoured to have with us today the President of the Treasury Board, the Honourable Don Johnston, and with him Mr. L. J. O'Toole, Assistant Secretary, Program Branch. Mr. Johnston will be with us until about 10.30, when he has to go to a cabinet meeting. I understand some of the members of the committee have to go to a caucus meeting so I think we should proceed with as much despatch as possible.

I understand, Mr. Minister, you have a statement. Will you please proceed?

Hon. D. J. Johnston, President, Treasury Board: Thank you, Mr. Chairman. I am very pleased to have this opportunity to appear once again before this committee to discuss supplementary estimates (C) for the fiscal year 1981-82.

Ce budget supplémentaire, le premier budget supplémentaire normal pour l'année financière 1981-1982, s'élève à environ 3.9 milliards de dollars et porte le budget total déposé jusqu'à maintenant pour cette année à 69.1 milliards de dollars. Ce total comprend le budget supplémentaire restreint (A), qui ne prévoit qu'un accroissement des versements d'indemnité aux importateurs de pétrole, et le budget supplémentaire restreint (B) qui réintroduit plusieurs postes de façon conforme à la décision du Président de la Chambre des communes quant à l'admissibilité de plusieurs crédits du budget principal.

Of the total of \$3.9 billion, about \$3 billion, or 77 per cent, represents changes in statutory requirements and \$.9 billion in the amount of new spending authority that Parliament is being asked to approve.

The major changes in statutory requirements are, \$2.3 billion for servicing the public debt; \$.5 billion for fiscal transfer payments; \$.3 billion for increased old age security, guaranteed income supplement and spouses' allowances due to an increased population and indexing; and \$.2 billion decrease in payments to the unemployment insurance account. That's a minus \$.2 billion, I might add, representing a decrease in payments to the unemployment insurance account.

The largest items in the supplementaries which require parliamentary authority are the following: \$107 million for increased payments to VIA Rail Canada Inc., for rail passenger services; \$81 million for compensation to grain producers

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 19 novembre 1981

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le budget supplémentaire (C) déposé devant le Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1982.

Le sénateur Douglas D. Everett (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous sommes ici pour étudier le budget supplémentaire (C) pour l'année financière se terminant le 31 mars 1982.

Nous avons l'honneur d'avoir parmi nous aujourd'hui l'honorable Don Johnston, Président du Conseil du Trésor et M. L. J. O'Toole, secrétaire adjoint, Direction des programmes, qui l'accompagne. M. Johnston devra nous quitter vers 10 h 30 pour aller à une réunion du Conseil des ministres. Je crois que certains des membres du Comité doivent assister à la réunion du caucus, donc je suis d'avis que nous devrions procéder immédiatement.

Je crois, monsieur le ministre, que vous avez une déclaration à faire.

L'honorable D. J. Johnston, président, Conseil du Trésor: Merci, monsieur le président. Je suis très heureux d'avoir l'occasion de comparaître de nouveau devant votre comité pour discuter du budget supplémentaire (C) pour l'année financière 1981-1982.

These Supplementary Estimates, the first normal supplementaries for the fiscal year 1981-82, represent approximately \$3.9 billion and bring the total budget tabled to date for the current year to \$69.1 billion. This total includes Supplementary Estimates (A), that only forecast an increase in compensation payments to oil importers, and Supplementary Estimates (B) that reintroduced several items further to the decision rendered by the Speaker of the House of Commons concerning the eligibility of several votes in the Main Estimates.

Du montant total de \$3,9 milliards, environ \$3 milliards, soit 77 p. 100, représentent des modifications aux besoins statutaires, et \$0,9 milliard une nouvelle autorisation de dépenses que nous demandons au Parlement d'approuver.

Les principales modifications aux besoins statutaires sont: \$2,3 milliards pour le service de la dette publique; \$0,5 milliard pour les paiements de transferts fiscaux; \$0,3 milliard pour l'augmentation des versements de sécurité de la vieillesse, du supplément de revenu garanti et des allocations au conjoint, en raison de l'augmentation de la population et de l'indexation; et une diminution de \$0,2 milliard des versements au Compte d'assurance-chômage. Je dois souligner qu'il s'agit d'une diminution de \$0,2 milliard en ce qui concerne les contributions au Compte d'assurance-chômage.

Les postes les plus importants parmi les crédits supplémentaires qui exigeront l'autorisation du Parlement sont les suivants: \$107 millions pour l'augmentation des paiements à VIA Rail Canada Inc., pour le service ferroviaire des voyageurs;

[Text]

as a result of the grain embargo; \$66 million for the enterprise development program, primarily for the Vancouver automated light rapid transit system; \$65 million for community development projects of employment and immigration; and \$60 million to supplement the Treasury Board's contingency vote to ensure that sufficient funds are available to meet possible pay list shortages in departmental budgets.

There are a large number of items in the balance to be voted such as \$25 million for on-reserve Indian housing, \$18 million for loans to developing countries, \$20 million to increase research grants, and \$9 million for services and assistance to refugees.

Le présent budget indique une augmentation de 413 années-personnes nécessaires pour répondre aux nouveaux besoins. De plus, 341 années-personnes sont inscrites pour le regroupement des opérations à l'étranger sous ce ministère; celles-ci sont entièrement compensées par une diminution des autorisations de la Commission d'emploi et immigration du Canada, d'où elles ont été transférées.

Il faut souligner que ce budget supplémentaire ne comporte que sept crédits d'un dollar. Quatre d'entre eux ont pour but de faire approuver un transfert de fonds entre des crédits à l'intérieur d'un même ministère; deux concernent l'autorisation de subventions et ne sont des crédits d'un dollar que parce que les fonds sont disponibles à l'intérieur du programme, et le crédit restant est une modification à une loi antérieure portant affectation de crédits.

Mis à part le crédit des éventualités, deux autres crédits sont destinés au Conseil du Trésor. Le premier vise à accroître le crédit de l'administration de 1.1 million de dollars en raison principalement de la relocalisation d'une partie du secrétariat à l'édifice Vanier, de l'amélioration du manuel de gestion du personnel ainsi que du coût d'un programme d'action positive. Le second crédit représente la contribution de l'employeur aux régimes d'assurance, qui est augmentée de 13 millions de dollars pour couvrir la hausse des contributions prévues par la Loi de l'assurance-maladie du Québec.

Les montants indiqués dans ce budget supplémentaire sont mis en compte dans la structure des dépenses, établie dans le budget déposé le 12 novembre dernier.

Although the total of main and supplementary estimates tabled to date provides authority which in total exceeds the forecast spending level, the difference can be accounted for by the forecast lapses in spending authority which occurs each year. Furthermore, there is room within the expenditure framework of \$68.3 billion, established by the Minister of Finance in the budget, to cover further supplementary estimates that are likely to arise before the end of the fiscal year.

I would be pleased, Mr. Chairman, to answer any questions in general, or specifically with regard to the activities of the Treasury Board.

The Chairman: Thank you very much, Mr. Minister.

I should point out to honourable senators that we have with us today Mr. Norman Kelly, Parliamentary Secretary to the President of the Treasury Board.

[Traduction]

\$81 millions pour les indemnités aux producteurs de céréales à la suite de l'embargo sur les ventes de céréales; \$66 millions pour le programme d'expansion des entreprises, principalement pour le système de transport automatisé léger et rapide de Vancouver; \$65 millions pour les projets de développement communautaire d'Emploi et Immigration Canada; \$60 millions au crédit des éventualités du Conseil du Trésor pour parer à l'éventualité d'insuffisance de fonds dans les budgets des ministères pour les salaires des employés.

Il y a encore un grand nombre de postes dont les crédits n'ont pas encore été approuvés, comme \$25 millions pour les logements des Indiens habitant dans les réserves, \$18 millions pour les prêts aux pays en voie de développement, \$20 millions pour l'augmentation des subventions à la recherche et \$9 millions pour les services et l'aide aux réfugiés.

These supplementaries ensure an increase of 413 person-years necessary to meet new needs. Moreover, 341 person-years are recorded for the consolidation of foreign operations in that Department; they are completely compensated by a reduction of the number of person-years authorized for the Canada Employment and Immigration Commission, from which they have been transferred.

We should point out that these supplementaries only comprise seven \$1 votes. Four of those are for the purpose of paying approval for transfers of funds between votes within the same Department; two are authorizations of grants and are only \$1 votes because funds were available within the program, and the other vote is an amendment to a previous Appropriation Act.

Aside from the contingencies vote, two more votes come under the Treasury Board. The first one concerns the supplementary administration requirement of \$1.1 million mainly to cover costs associated with the relocation of part of the secretariat to the Vanier building, improvements to the personnel Management Manual as well as increased costs related to the Affirmative Action Program. The second vote is for the Employer Contribution to insurance Plan Programs, which is increased by \$13 million to compensate for the increase in contributions under the Quebec Health Insurance Act.

The amounts given in this Supplementary budget are fitted into the expenditures structure established in the Main Estimates tabled last November 12.

Même si le montant total des budgets principal et supplémentaire déposés à ce jour prévoit des autorisations dont le montant total dépasse le niveau des prévisions de dépenses, la différence peut être attribuée au délai apporté aux autorisations de dépenses qui se produit chaque année. En outre, il y a des fonds prévus dans le budget des dépenses de \$68,3 milliards, établie par le ministre des Finances, pour les budgets supplémentaires qui seront probablement déposés avant la fin de l'année financière.

Je serai heureux, monsieur le président, de répondre à toute question d'ordre général ou se rapportant plus spécifiquement au Conseil du Trésor.

Le président: Merci, monsieur le ministre.

J'aimerais signaler aux honorables sénateurs la présence ici aujourd'hui de M. Norman Kelly, assis derrière moi, qui est secrétaire parlementaire du président du Conseil du Trésor.

[Text]

I should also point out that in respect of our report on regional development and regional disparities I now have the final first draft in my hands, and hope to have the report in the hands of the committee in the near future.

Senator Doody: Mr. Minister, with regard to the department of the Treasury Board itself, has the role of the Treasury Board diminished since the Comptroller General has come into being in government? I suppose this applies to the same extent to the Auditor General, but more particularly to the Comptroller General. Is there any competition between these two groups, or have they usurped any part of your authority?

Hon. Mr. Johnston: Well, they are both my responsibility, senator. They both report to me. The Comptroller General is one of my deputies, and the Secretary to the Treasury Board is also one of my deputies.

I would judge that the relationship has evolved as one would expect. Clearly, when there is removal of some functions, or when they are put into different areas of responsibility under the deputies, there is a period when matters have to be worked out internally; but it has in no way diminished the authority of the Treasury Board, because they both are responsible to the Treasury Board.

It is an interesting point that you make. I believe that because of the designation of the office of the Comptroller General many people forget that the Comptroller General is still the direct responsibility of the President of the Treasury Board.

Senator Doody: But the fact they are both deputies and report to you does not mean that there will be no conflict or competition.

Hon. Mr. Johnston: There is a very close working relationship between the two, and they are very complementary. Many of the programs require very close co-operation. You will appreciate, for example, that the Comptroller General is concerned very much with process, and with the IMPAC program of group and management controls across government. This is, of course, a major area of his concern, that involves a wide variety of activities within departments, such as the presentation of the initial survey of departments, the development of an action plan, and so on. He signs this off with the department, and then the Comptroller General is responsible for surveying the on-going implementation of the IMPAC program.

This brings us to the whole area of the internal audit capacity which the Comptroller General has taken on as one of the direct functions associated, if you like, with IMPAC. I can report that that is proceeding very well.

Program evaluation is another area. Again, this is a process issue. One aspect of this, senators, with which you are most familiar, is the new form of the estimates, which we have discussed here in the past. This was actually transferred from the Treasury Board secretariat, as a project, to the offices of the Comptroller General by my predecessor, and it is proceeding very well. I am happy to report that this year, for example, in the new form of departmental estimates, we will hope to have nine of the Part III aspects, that you have probably seen, in a form that we call "live", in other words, true departmental

[Traduction]

J'aimerais aussi souligner en ce qui concerne notre rapport sur l'expansion et les disparités régionales, que j'ai maintenant en main le premier projet final, et j'espère avoir le rapport du Comité sous peu.

Le sénateur Doody: Monsieur le ministre, en ce qui concerne le Conseil du Trésor, son rôle est-il diminué depuis que le contrôleur général est en fonction au gouvernement? Je suppose que la même chose s'applique en ce qui concerne le Vérificateur général, mais plus particulièrement au contrôleur général. Y a-t-il une certaine concurrence entre ces deux groupes, ou ont-ils empiété sur une partie de votre pouvoir?

L'honorable M. Johnston: Ils sont tous deux sous ma responsabilité, sénateur. Ils relèvent tous deux de moi. Le contrôleur général est un de mes adjoints, de même que le secrétaire du Conseil du Trésor.

J'ajouterais que les relations ont évolué, comme on pouvait s'y attendre. Lorsque certaines fonctions sont supprimées, ou qu'elles sont confiées à d'autres personnes, il arrive un moment où les problèmes doivent être réglés sur le plan interne; mais cela n'a en rien diminué le pouvoir du Conseil du Trésor, parce qu'ils relèvent tous deux du Conseil du Trésor.

Vous avez soulevé un point intéressant. Je suppose qu'étant donné la désignation du bureau du contrôleur général, un grand nombre de personnes oublient que le contrôleur général relève encore directement du Président du Conseil du Trésor.

Le sénateur Doody: Mais le fait qu'ils sont tous deux des adjoints et qu'ils relèvent de vous ne signifie pas qu'il n'y aura pas de conflits ou de concurrence.

L'honorable M. Johnston: Il existe des relations de travail très étroites entre les deux, et leurs rôles sont complémentaires. Bon nombre de programmes exigent une coopération très étroite. Ainsi, par exemple, le contrôleur général s'occupe de près du programme PPCG mis en œuvre par le groupe de gestion et de contrôle au gouvernement. C'est évidemment une de ses principales préoccupations qui nécessite une grande variété d'activités au sein des ministères, comme la présentation de l'avant projet des ministères, l'élaboration d'un plan d'action, et ainsi de suite. Il donne son approbation aux ministères, et par la suite le contrôleur général est chargé de surveiller la mise en vigueur du programme PPCG.

Ceci nous amène à tout le secteur de la vérification interne qui est une des fonctions du contrôleur général directement liée, si vous voulez, au PPCG. Je puis vous dire que tout va très bien de ce côté.

L'évaluation des programmes est un autre aspect. Ici encore, il s'agit d'une question de processus. Un des aspects, sénateur, que vous connaissez très bien, est la nouvelle formule du budget, dont nous avons déjà discuté ici. Ce projet a été transféré du secrétariat du Conseil du Trésor au bureau du contrôleur général par mon prédécesseur, et tout va bien. Ainsi, je suis heureux de vous dire en ce qui concerne la nouvelle formule du budget des dépenses des ministères, que nous espérons avoir neuf des postes de la partie III présentés selon la formule que vous avez probablement vue et que nous

[Text]

estimates. I tabled in the house earlier this year the pro formas, if you like—I would not call them dummies—which were based on last year's estimates simply to demonstrate the important content of the new form of estimates. In fact, this year I would hope to table nine and we will complete all of this work through the office of the Comptroller General by the mid-eighties. We are looking at the year 1985-86 as the one in which we table the estimates of every department in that new form.

Senator Doody: Thank you. Under the envelope system, which has become an integral part of the budgetary process now, how much authority do these individual committees have, Mr. Minister? For example, does the Economic Development Committee have the authority to move money around in its own area? Can it take money from one department for another department within the economic development envelope? Can it set up its own spending heads or subheads? Are some of the controls which were used by the Treasury Board passed to these various committees? Exactly how do you manage?

Hon. Mr. Johnston: When you speak of controls, I would say, no, the controls are very much in place. It is the Treasury Board which controls the A-base, which reviews the estimates of the departments with the departments and which brings to the Treasury Board for approval the estimates of all departments. That being said, each one of these policy committees is there to make policy decisions and to allocate funds amongst, I suppose one could say, competing ministries within that committee so as to effect the necessary trade-offs between themselves; in other words, the spending authority. The policy decisions are placed at the same level. That, of course, is of particular importance with respect to what we would call the B reserve, or the policy reserve of that committee; in other words, the amount which has already been committed under the ongoing programs that are found in the so-called A-base.

When a policy decision is made, it then has to come to Treasury Board for two reasons, effectively. One is to ensure that the terms and conditions of the program are adequate to protect the taxpayers' dollars. The Treasury Board would not, in such a case, go into the policy issues involved, because all of us have the opportunity of doing that in any event on these policy committees—all of which I am a member of—but at that stage it is a contract, or whatever, subject to the same thorough analysis as it always was. Questions may be raised by the staff or by the ministers of the board as to whether the contract would be effective, as to whether other terms and conditions should not be added, etc. In addition, the Treasury Board has final authority for the allocation of person-years to any of these new programs, because that in turn reflects the expertise that is within the Treasury Board to determine whether the department is seeking more resources that it needs or, in some instances, whether it does not have the necessary resources in order to effect the program delivery efficiently.

[Traduction]

appelons «réelle». En d'autres termes, il s'agit des véritables prévisions budgétaires des ministères. J'ai déposé à la Chambre plus tôt cette année une formule-type, si vous voulez—je ne dirais pas qu'il s'agit d'un spécimen—qui était basée sur les prévisions budgétaires de l'année dernière simplement pour démontrer le contenu important de la nouvelle formule des prévisions budgétaires. En fait, j'espère cette année en déposer neuf et nous terminerons tout ce travail au bureau du contrôleur général d'ici le milieu des années 80. Notre objectif est de déposer toutes les prévisions budgétaires de chaque ministère selon cette nouvelle formule en l'année 1985-1986.

Le sénateur Doody: Merci. En ce qui concerne le système d'enveloppes, qui fait maintenant partie intégrante du processus budgétaire, quel est le pouvoir de ces différents comités, monsieur le ministre? Ainsi, le comité sur le développement économique a-t-il le pouvoir de transférer des fonds dans son propre secteur? Peut-il transférer des fonds d'un ministère à un autre en ce qui concerne l'enveloppe du développement économique? Peut-il établir ses propres rubriques ou sous-rubriques? Y a-t-il des contrôles qu'exerçait auparavant le Conseil du Trésor qui sont maintenant exercés par ces divers comités? De quelle façon exactement sont-ils dirigés?

L'honorable M. Johnston: Si vous parlez de contrôles, je dirais non, les contrôles sont bien en place. C'est le Conseil du Trésor qui contrôle le budget de base A, qui s'occupe de la révision des prévisions budgétaires des ministères avec ceux-ci et qui présente au Conseil du Trésor pour approbation les prévisions budgétaires de tous les ministères. Ceci dit, chacun de ces comités directeurs a pour but de prendre des décisions de principe et de répartir les fonds parmi, si l'on peut s'exprimer ainsi, les ministères qui se font concurrence au sein de ce comité afin d'effectuer les échanges nécessaires entre eux; en d'autres termes, l'autorisation d'allouer des fonds. Les décisions de principe sont au même niveau. Ceci est évidemment d'une importance particulière en ce qui concerne ce que nous appelons la réserve B ou la politique de réserve de ce comité; en d'autres termes, le montant qui a déjà été engagé aux termes des programmes courants qui figurent au budget de base A.

Lorsqu'une décision de principe est prise, il faut alors s'en remettre au Conseil du Trésor pour deux raisons. La première a pour but d'assurer que les modalités du programme sont adéquates pour protéger les dollars des contribuables. Le Conseil du Trésor ne s'engagerait pas, dans un tel cas, dans des questions de politique, parce que nous pouvons tous le faire de toute façon devant ces comités directeurs—dont nous sommes tous membres—mais à cette étape il s'agit d'un contrat ou quoi que ce soit, qui fait l'objet de la même analyse en profondeur. Deux questions peuvent être soulevées par le personnel ou par les ministres sur l'efficacité du contrat ou sur la possibilité d'ajouter d'autres conditions, etc. En outre, le Conseil du Trésor a le pouvoir en dernier recours en ce qui concerne l'allocation des années-personne pour tous ces nouveaux programmes parce que cela relève en fait du Conseil du Trésor parce qu'il est en mesure de déterminer si le ministère cherche à obtenir plus d'effectifs qu'il n'en a besoin ou, dans

[Text]

Senator Doody: Therefore, the reallocation or the setting up of heads of expenditure in that committee has to be approved by the Treasury Board?

Hon. Mr. Johnston: Yes, and when we talk about transfers, any transfer which might be decided upon by a policy committee, if it reflects a transfer between votes, has to come before the board for the approval of a supplementary estimate, which in turn I would table in the house. I think, from the control point of view, all of the control mechanisms which were there before are still in place. There has no doubt been a greater delegation of policy and expenditure allocation. The policy was in existence before, but the expenditure allocation process is being effectively carried out with respect to these new programs at the policy committee level.

Senator Doody: Mr. Minister, the delegation of authority as regards policy, then, is basically the role of the committee now? It is not so much a department's responsibility to implement or to look after a particular program? I am thinking of departments such as DREE or the Department of Indian and Northern Affairs, which were set up, in my estimation, to look after a particular set of circumstances in a particular part of the country. Now it appears that a lot of the spending of such departments is being done through the Economic Development Committee.

Hon. Mr. Johnston: Let me go back and make a very important distinction at the outset. The departments have mandates and have ongoing programs which are what we call the A-base; in other words, all of the existing programs and any decisions that are made by the policy committee this year will become part of the A-base for ongoing years. Those programs will be reviewed each year by the Treasury Board. They will also be subject to the program evaluation requirements of the Treasury Board and, in that area, of course, as I mentioned earlier, the independent program evaluation is being strengthened in each one of the departments. That is an entire area that is ongoing and the policy committees would not even address themselves to those ongoing programs unless it came to, for example, effecting cuts or considering the elimination of policies which are already in place. In such instances, of course, the policy committee should address themselves to the issues. The whole area, however, of the ongoing A-base operation is the responsibility of the department, and the usual Treasury Board controls, reviews, examinations, evaluation of the estimates, and approval of the estimates applies to it.

The Chairman: With respect to that point, Senator Doody, would you like to read from that point in the notes which gives an actual example of MOSED spending in areas which might otherwise have come under the auspices of DREE or the Department of Indian and Northern Affairs?

[Traduction]

certain cas, s'il ne possède pas les effectifs nécessaires à mettre en œuvre un programme de façon efficace.

Le sénateur Doody: Par conséquent, la répartition ou l'établissement de rubriques de dépenses par ce comité doit être approuvé par le Conseil du Trésor?

L'honorable M. Johnson: Oui, et lorsque nous parlons de transferts, tout transfert que peut approuver un comité directeur, s'il s'agit d'un transfert d'un crédit à l'autre, doit d'abord être présenté au Conseil du Trésor pour approbation d'un budget supplémentaire qui, par la suite, sera déposé à la Chambre. Je suis d'avis que, du point de vue des contrôles, tous les mécanismes qui existaient auparavant sont encore en place. Il n'y a aucun doute que l'on a délégué davantage de pouvoirs en ce qui concerne la politique et la répartition des dépenses. La politique existait auparavant mais le processus de répartition des dépenses se fait pratiquement au niveau des comités directeurs en ce qui concerne ces nouveaux programmes.

Le sénateur Doody: Monsieur le ministre, la délégation de pouvoirs, en ce qui concerne la politique, constitue donc maintenant le rôle fondamental du comité? La mise en application d'un programme particulier ne relève donc plus des ministères? Je pense à des ministères comme le MEER ou le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien qui ont été établis à mon avis, pour s'occuper de certaines circonstances particulières dans une région particulière du pays. Maintenant, il semble qu'une grande partie des dépenses de ces ministères relève du Comité du développement économique.

L'honorable M. Johnston: Permettez-moi de revenir en arrière et de faire une distinction très importante. Les ministères ont un mandat et des programmes courants qui sont ce que nous appelons le budget de base A; en d'autres termes, tous les programmes existants et toutes décisions prises par le comité directeur cette année feront partie du budget de base A pour les années à venir. Ces programmes seront révisés chaque année par le Conseil du Trésor. Ils feront aussi l'objet d'une étude selon le programme d'évaluation des besoins du Conseil du Trésor, et dans ce secteur évidemment, comme je l'ai dit plus tôt, l'évaluation indépendante du programme est renforcée par chacun des ministères. C'est tout un nouveau secteur et les comités directeurs ne tiendraient nullement compte de ces programmes courants à moins qu'il n'y ait, par exemple, des réductions, ou que l'on étudie la possibilité de supprimer des politiques déjà existantes. Dans ces circonstances, évidemment, le comité directeur étudiera ces questions. Cependant, tout le secteur des activités courantes du budget de base A relève du ministère et les contrôles habituels du Conseil du Trésor, de même que les études, examens, évaluation des prévisions budgétaires et leur approbation s'y appliquent.

Le président: En ce qui concerne cette question, sénateur Doody, pourriez-vous lire le passage dans les notes donnant un exemple des dépenses du ministère d'État à la science et au développement économique dans des secteurs qui autrement relèveraient du MEER ou du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien?

[Text]

Senator Doody: That is merely one example, but it is a whole policy that appears to be coming out of the Economic Development Committee and appears to be applied in a blanket manner.

For example:

The Ministry of State for Economic Development lists an item for the encouragement of native economic development planning in northern British Columbia. Such expenditures are conducted under the aegis of the Department of Regional Economic Expansion and the Department of Indian and Northern Affairs in the normal course of events.

The Department of Indian and Northern Affairs, in these estimates, has been given an allowance of \$10 million for economic development and employment grants to Indians and Inuits. However, it is the Minister of State for Economic Development who has become involved in such efforts. That is as it appears from the reading of these notes.

As one listened to the testimony of the minister responsible for DREE a few months ago, it appeared that the spending authority, or at least the policy authority, of the department would be watered down and spread over a much broader front. I wonder whether the committee system in this particular case is not really diluting the mandate under which the departments such as the two that I mentioned, and there are probably others, were set up.

Hon. Mr. Johnston: If I may, senator, I would like to ask Mr. Mullington to respond to this question, since I do not recall the details of this particular vote. I believe we are looking at vote 1c under the Ministry of State for Economic Development.

Mr. H. J. Mullington, Assistant Secretary, Program Branch, Treasury Board Secretariat: Yes, senator, it was the amount of \$225,000. The committee decided that the Ministry of State for Economic Development, in consultation with the Department of Regional Economic Expansion and the Department of Indian Affairs and Northern Development, would establish a consultative process with the B.C. native leaders. The purpose of the planning is to map out the economic development strategy which the native communities will pursue. It is, therefore, essentially a policy thrust. The expenditures which may ensue from this were made under the Indian program.

Senator Doody: The thrust has been initiated by, or at least the upfront agency in this particular case is, the Ministry of State for Economic Development, is that correct?

Mr. Mullington: The lead role is taken by the Minister of State for Economic Development, in concert with the Minister for DREE and the Minister for Indian Affairs and Northern Development. The lead study role, however, is taken by the Minister of State for Economic Development.

Senator Doody: I understand that; that was the reason for the question. I was simply wondering whether the Department of Indian Affairs and Northern Development, DREE, and other such departments are being watered down and perhaps

[Traduction]

Le sénateur Doody: C'est simplement un exemple, mais il s'agit d'une politique qui semble émaner du Comité du développement économique et qui est appliquée de façon générale.

Par exemple:

Le ministère d'État au développement économique a prévu un poste pour l'encouragement de la planification du développement économique des autochtones dans le nord de la Colombie-Britannique. Ces dépenses relèvent normalement du ministère de l'Expansion économique régionale et des Affaires indiennes et du Nord canadien.

Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien a, dans ce budget, reçu une allocation de \$10 millions pour le développement économique et des subventions à l'emploi pour les Indiens et les Inuit. Cependant, c'est le ministère d'État au développement économique qui s'occupe maintenant de ces activités. C'est ce qu'il semble ressortir de ces notes.

Lorsque l'on a entendu le témoignage du Ministre responsable du MEER il y a quelques mois, il a semblé que l'autorisation des dépenses, ou du moins la politique relative à l'autorisation, du ministère serait diminuée et s'étendrait sur un champ beaucoup plus vaste. Je me demande si le système de comité dans ce cas particulier n'a pas réellement diminué le mandat des ministères comme les deux que j'ai mentionnés, et il y en a probablement d'autres.

L'honorable M. Johnston: Si vous me permettez, sénateur, j'aimerais demander à M. Mullington de répondre à cette question, étant donné que je ne me souviens pas des détails de ce crédit particulier. Je crois qu'il s'agit du crédit 1-C pour le ministère d'État au développement économique.

M. H. J. Mullington, secrétaire adjoint, Division des programmes, Conseil du Trésor: Oui, sénateur, il s'agit du montant de \$225,000. Le Comité a décidé que le ministère d'État au développement économique, de concert avec le ministère de l'Expansion économique régionale et du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, établirait un processus de consultation avec les chefs autochtones de la Colombie-Britannique. Cette planification a pour but d'élaborer une stratégie de développement que poursuivront les collectivités autochtones. Par conséquent, il s'agit essentiellement d'une politique d'orientation. Les dépenses éventuelles pourront être attribuées au programme des Indiens.

Le sénateur Doody: C'est le ministère d'État au développement économique qui a donné l'orientation, ou du moins qui est l'organisme qui a mis ce programme sur pied, n'est-ce pas?

M. Mullington: C'est le ministère d'État au développement économique qui a joué le rôle principal, de concert avec le ministre responsable du MEER et le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien. Cependant, c'est le ministère d'État au développement économique qui a joué le rôle principal en ce qui concerne l'étude de ce projet.

Le sénateur Doody: Je comprends et c'était la raison de ma question. Je me demandais simplement si le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, le MEER, et d'autres ministères avaient perdu certaines responsabilités qu'ils possé-

[Text]

being made less responsive, on a face-to-face basis, with the constituencies for which they are responsible because of the lead role of the far greater and, perhaps, more theoretic organization such as the Ministry of State for Economic Development.

Mr. Mullington: In response, senator, I will say that this is a study only.

Hon. Mr. Johnston: It is not a program.

Senator Doody: The study is being done by the Ministry of State for Economic Development, not the Department of Indian Affairs and Northern Development?

Mr. Mullington: The study is essentially being led by the Ministry of State for Economic Development, with the support of those two departments.

Senator Doody: Perhaps we can spend a couple of minutes on the estimates themselves. It is obviously difficult to do very much on the estimates in the amount of time during which we have them at our disposal, and with the amount of background information that is provided with regard to them. The \$1 votes are always a subject of interest to this committee. Fortunately, there are very few this time. Perhaps the minister or his officials can give us some detail on these \$1 votes, the first of which is listed on page 50 under Energy, Mines and Resources, having to do with the Atomic Energy Control Board, being "Grants to selected national and international non-profit organizations which are furthering the development of nuclear safety". I presume this is something new, but who are these selected groups? Who establishes the criteria for selecting them and how does a group qualify to be selected?

Hon. Mr. Johnston: On the subject of \$1 votes in general, senator, you will recall that the Speaker ruled against \$1 votes earlier this year and, consequently, in some instances we have taken steps to ensure, where possible, that the wording is changed to reflect the concerns of the Speaker. In other instances, of course, it has been necessary to seek specific legislative authority, because the overall concern was that legislation was being enacted through the estimates.

I want to point out that the Treasury Board has conducted a careful analysis of the Speaker's ruling and we are doing our best to conform to that ruling.

With respect to the specific items you have referred to, there are seven \$1 votes altogether, as I mentioned in my statement. Four of those are transfers of funds. Two are authorizations of grants, according to my notes, where funds were available within the programs.

Mr. Mullington: Mr. Chairman, in the case of the Atomic Energy Control Board, as the senator indicated, this was a grant to selected national and international non-profit organizations which are furthering the development of nuclear safety. It was an amount of \$10,000. The funds were provided to organizations such as the International Commission on Radiation Units, and Measurement, which recommends radia-

[Traduction]

daient et étaient moins en mesure de subvenir aux besoins des personnes qu'ils étaient mandatés à aider à cause du rôle principal assumé par un organisme beaucoup plus important et peut-être plus théorique comme le ministère d'État au développement économique?

M. Mullington: En réponse, sénateur, je vous dirais qu'il ne s'agit que d'une étude.

L'honorable M. Johnston: Ce n'est pas un programme.

Le sénateur Doody: L'étude est menée par le ministère d'État au développement économique et non par le ministère des Affaires indiennes et du Nord?

M. Mullington: L'étude est essentiellement menée par le ministère d'État au développement économique, avec l'appui de ces deux ministères.

Le sénateur Doody: Peut-être pourrions-nous passer quelques minutes sur le budget. Il est évidemment difficile d'étudier en profondeur le budget étant donné le peu de temps dont nous disposons et le peu de documentation qui nous est fournie. Les crédits d'un dollar représentent toujours un sujet d'intérêt pour le comité. Heureusement, il y en a très peu cette fois-ci. Peut-être que le ministre ou ses fonctionnaires pourraient nous donner certains détails sur ces crédits d'un dollar dont le premier figure à la page 50 sous le ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources, concernant la Commission de Contrôle de l'Énergie atomique, pour des subventions à certaines organisations à but non lucratif, nationales ou internationales qui font avancer le développement de la sûreté nucléaire. Je suppose qu'il s'agit d'un nouveau programme, mais quelles sont ces organisations? Qui décide des critères de sélection et comment une organisation peut-elle être admissible à ces subventions?

L'honorable M. Johnston: En ce qui concerne les crédits d'un dollar en général, sénateur, vous vous souviendrez que le Président a déclaré non réglementaires les crédits d'un dollar plus tôt cette année, et par conséquent, dans certains cas, nous avons modifié le libellé dans la mesure du possible, compte tenu des observations du Président. Dans d'autres cas, évidemment, il a été nécessaire d'obtenir une autorisation législative précise parce que l'on craignait que le budget serve de prétexte à l'adoption de mesures législatives.

Je veux souligner que le Conseil du Trésor a procédé à une analyse détaillée du règlement du Président et que nous tentons de nous y conformer dans la mesure du possible.

En ce qui concerne les postes précis dont vous avez parlé, il y a sept votes d'un dollar en tout, comme je l'ai dit dans mon exposé. Quatre de ces votes constituent des transferts de fonds. Deux sont des autorisations de subventions, selon mes notes, où les fonds étaient déjà disponibles dans le cadre des programmes.

M. Mullington: Monsieur le président, dans le cas de la Commission de contrôle de l'énergie atomique, comme l'a dit le sénateur, il s'agissait de subventions à certaines organisations à but non lucratif qui font avancer le développement de la sûreté nucléaire. Le montant est de \$10,000. Les fonds ont été distribués à des organisations comme la Commission internationale des unités et des mesures de radiation qui recom-

[Text]

tion measurement standards, and the Canadian Standards Organization, which writes standards for reactor design and construction. That is offset by reduced operating expenditures in the administration of regulations activity, due to the decision not to undertake one special and one additional program audit this fiscal year.

Senator Doody: Has that anything to do with the nuclear waste disposal problem?

Mr. Mullington: It is related to nuclear waste insofar as nuclear safety affects the disposal of waste.

Senator Doody: The next vote I am concerned with is the Public Works vote on page 146. I gather there is a transfer from vote 55. How much was vote 55 and what was it meant for originally? Was that an overestimate or a program that was discontinued or was it some sort of unusual saving?

Mr. Mullington: That has to do with municipal grants, senator. The funds are for the development of an appeals procedure. A private consultant has been commissioned to examine and develop recommendations for an appeals procedure under the new 1980 Municipal Grants Act. The amount is \$140,000. That is offset by a decrease in the forecast of total payments to taxing authorities in 1981-82, which has made funds available under vote 55.

Senator Doody: There was a saving there somewhere, was there?

Mr. Mullington: Yes, in the forecast of total payments to taxing authorities.

Senator Doody: So you did not need all that money. The next item is the same sort of thing. What is the transfer in regional economic expansion? The money in that particular vote also appears to be a transfer from another head, which money was presumably not spent. The information in the description on the pages is rather meagre. There is an Ocean Industries Development Office listed there and I wondered where that was located and what its mandate was. I am referring to page 150 under regional economic expansion.

Mr. L. J. O'Toole (Assistant Secretary, Program Branch, Treasury Board): Were you referring specifically to the grants to Rivière-du-Loup, senator?

Senator Doody: No, I was just wondering first where the money was transferred from, what program of DREE was cut, for example, and where the money which had been voted was not spent. I think this is a transfer. It reads as though it were.

Hon. Mr. Johnston: It is a transfer from votes 5 and 10.

Mr. Mullington: That was a capital vote. The funds were originally allocated for certain water supply projects under the Canada-Saskatchewan subsidiary agreement on water develop-

[Traduction]

mande des normes de mesures de radiation, et à l'Association canadienne de normalisation qui rédige les normes pour les plans et la construction des réacteurs. Ce montant est compensé par une réduction des dépenses de fonctionnement de l'administration des règlements, en raison de la décision de ne pas entreprendre de programme spécial ou supplémentaire de vérification au cours de la présente année financière.

Le sénateur Doody: Cela a-t-il quelque chose à voir avec le problème d'élimination des déchets nucléaires?

M. Mullington: Ces activités ont rapport aux déchets nucléaires dans la mesure où l'élimination des déchets touche à la sûreté nucléaire.

Le sénateur Doody: Le prochain crédit dont je veux parler est celui des Travaux publics à la page 146. J'en conclus qu'il y a un transfert du crédit 55. Quel était le montant de ce crédit, et à quoi était-il destiné à l'origine? S'agissait-il d'une surestimation ou d'un programme qui a été abandonné ou d'un genre d'économie inhabituelle?

M. Mullington: Sénateur, cela a trait aux subventions aux municipalités. Les fonds sont destinés à la mise au point d'une procédure d'appel. Un expert-conseil privé a été nommé pour étudier et mettre au point des recommandations pour une procédure d'appel, en vertu de la nouvelle loi de 1980 sur les subventions aux municipalités. Le montant s'élève à \$140 000. Il est compensé par une diminution dans la prévision des paiements totaux devant être effectués aux autorités fiscales en 1981-1982, ce qui a rendu les fonds disponibles dans le cadre du crédit 55.

Le sénateur Doody: On a réalisé quelque part une économie, n'est-ce-pas?

M. Mullington: Oui, dans la prévision des paiements totaux aux autorités fiscales.

Le sénateur Doody: Vous n'aviez donc pas besoin de tout cet argent. Il en est de même pour le poste suivant. En quoi consiste le transfert dans l'expansion économique régionale? L'argent de ce crédit particulier s'avère également être un transfert d'une autre rubrique dont il est présumé que l'argent n'avait pas été dépensé. Les renseignements fournis dans la description sont plutôt succincts. Il est fait mention d'un bureau chargé du développement de l'industrie océanique. Je me demande où il est situé et quel est son mandat. Je fais allusion à la page 150 concernant l'expansion économique régionale.

M. L. J. O'Toole (secrétaire adjoint, direction des programmes, Conseil du trésor): Faisiez-vous spécialement allusion aux subventions à Rivière-du-Loup, sénateur?

Le sénateur Doody: Non, je demandais tout d'abord d'où provenait l'argent transféré, quel était par exemple le programme du MEER faisant l'objet de coupures et dans quels domaines la somme qui avait été votée n'avait pas été dépensée. Il semble à la lecture qu'il s'agit d'un transfert.

L'honorable M. Johnston: Il s'agit d'un transfert du crédit 5 au crédit 10.

M. Mullington: C'était un crédit important. Les fonds avaient tout d'abord été alloués pour un certain projet d'alimentation en eau, dans le cadre de l'accord de l'entente

[Text]

ment, for regional economic expansion. There was a similar deal with Manitoba. Construction has not progressed as fast as anticipated, partly due to delays in doing the necessary consultant studies. The saving there was \$769,000.

Senator Doody: That is where the money came from and it is now going to be transferred for a series of four or five items, one of which is the operating costs and minor capital costs of the Ocean Industries Development office. Where is that office located?

Hon. Mr. Johnston: Physically, you mean?

Senator Doody: Yes.

Mr. Mullington: It is being established in Halifax under the authority of the Canada-Nova Scotia subsidiary agreement on ocean industry development.

Senator Doody: That is not as satisfactory as St. John's, but it is better than Ottawa. The operating costs for the minister's office have increased, it would appear. Is that another move of office? Have they changed headquarters or is it just an expansion? Because, if it is an expansion, that would be a goodomen.

Mr. Mullington: It is an increase in the minister's budget requirements. It is a 2.3 per cent increase.

Senator Doody: So the minister has spent more money this year than last year. That is the explanation. That doesn't sound like a good system from my point of view. I must explain that to my banker the next time I go in about my overdraft: "I spent more money."

On page 182 there is a Transport vote on which you could perhaps give us the benefit of your expertise. Can you give us an in-depth explanation of that?

Mr. Mullington: Are you asking about vote 35c, Nanaimo Harbour Commission?

Senator Doody: Yes.

Mr. Mullington: Those are increased disbursements in 1981-1982 for the development of the forest products terminal at Duke Point, Nanaimo. It is caused by late delivery of construction material.

Senator Doody: That is a different operation than the coal handling facility.

Mr. Mullington: Yes, it is.

Senator Doody: In a slightly different area, how does the 107 million increased payments to VIA Rail for rail passenger services relate to the recent 20 per cent cancellation, cut-back, or whatever you want to call it, of the VIA Rail system in Canada? Will the savings which are to be effected by the cancellation of the various routes have any effect on that figure?

Hon. Mr. Johnston: My officials may have other information, but I believe that this is quite independent of the cuts. In other words, this requirement is there notwithstanding the cuts.

[Traduction]

auxiliaire entre le Canada et la Saskatchewan sur l'aménagement hydraulique pour l'expansion économique régionale. Il existait un accord similaire avec le Manitoba. La construction n'avait pas progressé aussi vite que prévu, en partie par suite de retards dans les études des experts. L'économie réalisée avait été de \$769,000.

Le sénateur Doody: C'est de là que provenait l'argent. Il va être maintenant transféré à une série de quatre ou cinq postes, dont l'un est constitué par le coût de fonctionnement et les coûts peu importants en capital du bureau chargé du développement de l'industrie océanique. Où ce bureau est-il situé?

L'honorable M. Johnston: Voulez-vous dire physiquement?

Le sénateur Doody: Oui.

M. Mullington: Il est situé à Halifax et administré en vertu de l'entente auxiliaire entre le Canada et la Nouvelle-Écosse sur le développement de l'industrie océanique.

Le sénateur Doody: Ce n'est pas aussi bien qu'à Saint-Jean mais c'est mieux qu'à Ottawa. Il semblerait que les frais de fonctionnement du bureau du ministre aient augmenté. S'agit-il d'un autre déplacement de bureau? Ont-ils changé le siège social ou s'agit-il simplement d'une expansion? Dans ce cas ce serait bon signe.

M. Mullington: Il s'agit d'une augmentation dans les besoins du budget du ministre. Elle est de 2.3 p. 100.

Le sénateur Doody: Le ministre a donc dépensé davantage cette année que l'année dernière. Voilà l'explication. A mon avis, ce n'est pas un bon système. Il faudra que je l'explique à mon banquier la prochaine fois que j'irai le voir au sujet de mon découvert: «J'ai dépensé davantage d'argent.»

A la page 182, il y a un crédit du Transport au sujet duquel vous pourriez peut-être nous faire bénéficier de vos connaissances. Pouvez-vous nous fournir une explication approfondie à ce sujet?

M. Mullington: Parlez-vous du crédit 35c, Commission du Port de Nanaimo?

Le sénateur Doody: Oui.

M. Mullington: Il s'agit des débours accrus de 1981-1982 pour l'agrandissement du terminus d'expédition des produits forestiers à Duke Point, Nanaimo. Il y a eu du retard dans la livraison du matériel de construction.

Le sénateur Doody: C'est une installation différente de celle que l'on utilise pour la manutention du charbon.

M. Mullington: Oui.

Le sénateur Doody: Dans un domaine un peu différent, comment l'augmentation des paiements de \$107 millions à VIA Rail pour les services voyageurs se rattache-t-elle à la récente réduction de 20 p. 100 du réseau VIA Rail au Canada? Les économies réalisées par la suppression des divers itinéraires auront-elles des répercussions sur ce chiffre?

L'honorable M. Johnston: Mes fonctionnaires ont d'autres renseignements mais je crois que cela est tout à fait indépendant des coupures. En d'autres termes, cette exigence est indépendante des coupures.

[Text]

Senator Doody: So if they did not have the cuts, it would be \$207 million. I have one final question. On the debt servicing charges, obviously a lot of that is made up in interest rates. I wonder how what appears to be a radical drop in the current rate is going to affect the estimate you have here; how do you arrive at your figures? In view of the interest rate situation, I do not know how much of this is good guess work and good management or the result of a lot of fervent prayer. How do you really come to this conclusion and what effect will the recent fluctuations have on it?

Hon. Mr. Johnston: The estimates here are, of course, for the current year. I believe the debt service costs for the current year are very well established. The Canada Savings Bond issue, which was a fixed rate, is out. The point you made, senator, should have an impact upon the ongoing debt service costs for subsequent years.

Senator Doody: Using this year as an example, up to a few weeks ago one could not anticipate what was going to happen today; so it must be that much more difficult to anticipate what is likely to happen a year from now. With regard to the fixed costs that are in here now, which have been established, at what rate did you estimate these and how did you arrive at that estimate?

Mr. O'Toole: In other words, what interests rate did they use and how did they arrive at that magic figure?

Senator Doody: That's right.

Hon. Mr. Johnston: The estimates would come, of course, from the Department of Finance in these areas. The rate, of course, is a mix of all the rates on the outstanding debt—it will not be retired in ongoing years—plus the anticipated costs of new debt. So it will always be a combination of those two factors. In other words, there is not one rate that one can use.

Mr. Mullington: Perhaps I can shed a little light on that. The increase over the projection used for 1981-82 main estimates is an increase of 300 basis points up to 16.4 per cent for marketable bonds; for treasury bills it is up 700 basis points to 19.5 per cent; and for Canada Savings Bonds it is up 950 basis points to 19.5 per cent. That was based on the original projection for 1981-82 main estimates.

The Chairman: This is an increase in the rates over the main estimates.

Mr. Mullington: That's right.

Le sénateur Leblanc: Monsieur le ministre, vous avez mentionné qu'on était en train de réviser le budget supplémentaire, ou les autres, et qu'il y aurait un nouveau format, dans lequel il y aura plus d'explications, mais on fournit exactement les mêmes livres qu'auparavant. Je me demandais où on en était rendu dans les procédures pour améliorer la présentation budgétaire, telle que préparée par le Conseil du Trésor?

[Traduction]

Le sénateur Doody: En l'absence de ces dernières, le montant serait de \$207 millions. J'ai une dernière question. Il est manifeste que les taux d'intérêt entrent pour une grande part dans le service de la dette. Je me demande comment la chute radicale des taux actuels va se répercuter sur le budget que vous avez ici; comment obtenez-vous vos chiffres? Étant donné la situation des taux d'intérêt, je me demande dans quelle mesure il s'agit d'une hypothèse heureuse, d'une bonne gestion ou de beaucoup de prières ferventes. Comment avez-vous à cette conclusion et quelles seront les répercussions des récentes fluctuations?

L'honorable M. Johnston: Le budget que nous avons ici concerne évidemment l'année en cours. Je crois que les frais de service de la dette pour cette dernière sont bien établis. L'émission d'obligations d'épargne du Canada dont le taux avait été fixé est terminée. La question que vous soulevez, sénateur, devrait s'appliquer aux coûts de service de la dette pour les prochaines années.

Le sénateur Doody: En prenant cette année comme exemple, il y a encore quelques semaines, on ne pouvait pas prévoir ce qui allait se produire aujourd'hui; il doit donc être beaucoup plus difficile de prévoir ce qui est susceptible de se produire dans un an. En ce qui concerne les coûts fixés que nous avons ici et qui ont été établis, à quel taux les avez-vous évalués et comment avez-vous abouti à cette évaluation?

M. O'Toole: En d'autres termes, quel taux d'intérêt ont-ils utilisé et comment ont-ils abouti à ce chiffre magique?

Le sénateur Doody: C'est exact.

L'honorable M. Johnston: Le budget provient bien entendu du ministère des Finances. Le taux est constitué par un mélange de tous les taux de la dette restant à rembourser—il ne sera pas retiré au cours des années suivantes—ainsi que des coûts prévus pour la nouvelle dette. Il y aura donc toujours une combinaison de ces deux facteurs. En d'autres termes, on ne peut pas utiliser un seul taux.

M. Mullington: Peut-être pourrais-je donner quelques précisions. L'augmentation par rapport à la projection utilisée pour le budget de 1981-1982 représente une augmentation de 300 points de base, jusqu'à concurrence de 16.4p. 100 pour les obligations commercialisables. Pour les bons du Trésor, il s'agit de 700 points de base jusqu'à concurrence de 19.5p. 100 et pour les obligations d'épargne du Canada de 950 points de base jusqu'à concurrence de 19.5p. 100. Ces chiffres sont basés sur les projections originales pour le budget principal de 1981-1982.

Le président: Il s'agit d'une augmentation des taux du budget principal.

M. Mullington: C'est exact.

Senator Leblanc: Mr. Minister, you have mentioned that a revision of the Supplementary Estimates or others, was under way, and that there would be a new format which would provide more details, but we have once again been given the same books. I was just wondering what progress has been made in the Treasury Board procedures designed for the purpose of improving the estimates?

[Text]

L'honorable M. Johnston: Est-ce que vous parlez des budgets supplémentaires, ou du budget principal?

Le sénateur Leblanc: Je parle des deux; si vous en améliorez un, alors par la suite vous allez améliorer les supplémentaires, et vous allez améliorer la présentation principale.

L'honorable M. Johnston: En ce qui concerne le livre bleu qui existe actuellement, vous allez constater que lorsqu'ils sont prêts à présenter, ou à déposer en Chambre, comparé à l'année précédente, il n'y aura pas beaucoup de changements dans le livre bleu. La raison pour laquelle on n'a pas effectué ce changement, à ce jour, c'est qu'on est en train de présenter la partie III des estimés, où chaque ministère aura son propre livre, avec des explications très détaillées.

Vous avez déjà vu des proformas qu'on vous a déjà présentés, et si je me rappelle bien, j'en avais envoyé une copie à chaque sénateur, pour ses commentaires. Dans ce livre, qui constitue la troisième partie des estimés, il y a des explications sur chaque ministère, en ce qui concerne les objectifs, la performance, les structures, et ainsi de suite. Aussi, nous avons la comparaison avec les projections et les performances dans le passé. C'est une nouvelle chose, pour faciliter l'étude de la performance de chaque ministère, pour le bénéfice des sénateurs et des députés, mais jusqu'au moment où on sera en mesure d'avoir chaque ministère avec son propre livre, il nous semble essentiel qu'on garde le livre bleu tel quel parce que, si on commence à enlever des commentaires, des explications, dans ce livre, vous savez, pendant cette période, on va trouver les mêmes renseignements ici que dans les autres livres, c'est-à-dire la partie III avec beaucoup de détails qui y sont contenus.

Donc, je n'envisage pas beaucoup de changement d'ici quatre ou cinq ans, en ce qui concerne le livre bleu. Mais au fur et à mesure qu'on va préparer cette troisième partie, chaque député et chaque sénateur sera plus en mesure de faire une analyse beaucoup plus profonde de chaque ministère où ça existe.

En ce qui concerne le budget supplémentaire, vous m'avez posé une question, mais je ne sais pas si je puis y répondre maintenant, c'est-à-dire: Comment va-t-on arriver au budget supplémentaire, avec la partie III? C'est une question que je vais poser à mes fonctionnaires, car je n'ai pas ce projet-là ici, aujourd'hui. J'imagine qu'on va continuer avec le même système, et que je serai obligé de revenir avec ceux qui sont responsables des programmes, pour expliquer pourquoi nous avons ces changements, pourquoi des fonds additionnels sont nécessaires, et ainsi de suite. Mais quand même, vous aurez le bénéfice de la partie III, pour que vous soyez en mesure de mettre le budget supplémentaire dans son contexte, qui est beaucoup plus facile à comprendre, parce que vous avez ainsi les grandes lignes de chaque programme pour expliquer, dans cette partie III.

Est-ce que je puis demander à M. O'Toole, monsieur le président, d'ajouter quelque chose?

Mr. O'Toole: Mr. Chairman, as the minister has explained, it will probably be the last step in the reform of the estimates project to make the necessary changes in the blue book itself

[Traduction]

Hon. Mr. Johnston: Are you talking about the Supplementaries or the Main Estimates?

Senator Leblanc: I was talking about both of them; if you improve one, obviously you must improve the Supplementaries, and you are going to improve the Main Estimates.

Hon. Mr. Johnston: As far as the Blue Book in its present form is concerned, you will see, when we are ready to submit it or to table it in the House, that compared with the previous year, there are not too many changes in that book. We still have not changed it because we are preparing Part III of the Estimates, where each department will have its own book, with very detailed explanations.

You have already seen the pro forma copies that we sent you—if I remember correctly, I sent a copy to each Senator, and asked for his comments. In that book, which is Part III of the Estimates, there are details covering each department, its goals, performance, structures, and so on. There is also a comparison with previous Estimates and performance. This is a new approach which is intended to facilitate consideration of each department's performance for the benefit of Senators and MPs. However, until we are in a position to ensure that each department has its own book, it would seem essential to keep the Blue Book as it is, because if we start deleting comments, explanations, in that book—you know, during that period, you will find the same information that in the other books, that is Part III which contains a lot of details.

Therefore, I do not foresee a lot of changes within the next four or five years, as far as the Blue Book is concerned. But as we prepare this third part, each MP and each Senator will be able to make an in depth analysis of each department which will be covered by its own book.

As for the Supplementaries, you have asked me a question, but I am not sure that I can answer it now, that is: How are we going to deal with the Supplementary Budget, with Part III? That is a question I will ask my officials, because I do not have the draft here with me today. I suppose that we will use the same system, and that I will have to come back here with those who are responsible for the programs, to explain why we have brought about changes, why supplementary funds are necessary, and so on. However, you will have Part III as a reference and you will thus be able to place the Supplementary Budget in its context, which is much easier to understand, because this provides you with a broad outline of each program.

Mr. Chairman, can I ask Mr. O'Toole to add a few words?

M. O'Toole: Monsieur le président, comme l'a expliqué le Ministre, il s'agira probablement de la dernière intervention dans la réforme du projet de budget pour apporter les modifi-

[Text]

for the main estimates. We are at present in the process of studying that very carefully, and we will probably have proposals to discuss with this committee and the Public Accounts Committee within about a year concerning the reconstitution of the blue book. The reason it is last in the line is simply that we want to make sure that it incorporates complementary changes to those that are introduced in the new part I and part III, as the minister has described. When it comes to supplementary estimates, therefore, the only additional remarks I want to make are that the supplementary estimates format in large part is dictated by the format of the main blue book. The supplementary estimates have to be presented as changes to whatever it is that appears in the main blue book. Parliament now requires that votes for grants and contributions that are over \$5 million and grants for capital that are over \$5 million, be broken out separately, but there is some indication in the public accounts committee, at least, that Parliament might prefer to have this revert back to one vote, and that would obviously affect the supplementary estimates, where you so frequently see transfers. You see supplementaries in here simply for the purpose of transferring from the grant vote to the capital vote and from the capital vote to the operating vote, and so on.

I simply want to make the point that whatever is decided with regard to the blue book, will dictate the form that the supplementary estimate books take in the future.

Le sénateur Leblanc: A l'heure actuelle, monsieur le ministre, on manque sûrement d'information, afin de pouvoir discuter en détail les chiffres de quatre milliards présentés, mais même si, à l'avenir, vous avez la partie III, lorsque les suppléments seront présentés, il faudra mettre plus de détails, en dehors du livre bleu, s'il le faut, peut-être avoir un autre genre de partie III dans laquelle vous pourriez en déposant votre budget supplémentaire, déposer des explications supplémentaires parce que, d'après moi, on manque d'information, de renseignements, si on veut approfondir un détail particulier, et, à ce moment là, on pourrait l'approfondir.

A partir de ce moment, on peut poser des questions, mais c'est seulement le Président du Conseil du Trésor, avec ses fonctionnaires, qui sont présents; nous n'avons pas les autres ministères en cause, comme par exemple les Affaires extérieures, parce que les changements qui se font ici semblent importants. Je suis sûr que vous pouvez donner ces renseignements, mais si on veut les approfondir, je pense que ça cause un problème. Peut-être que, pour l'avenir, on pourrait examiner la possibilité de fournir un peu plus de détails dans votre communiqué de presse qui accompagne le livre bleu et votre déclaration que vous faites ici, et permettez-moi de vous dire que je suis heureux que vous l'ayez fait dans les deux langues officielles. A partir de ce moment, je pense que je manque un peu d'information. Est-ce que vous pouvez répondre tout de suite, parce que j'aurais une autre question en relation avec ce sujet?

L'honorable M. Johnston: Oui, je peux commenter, monsieur le sénateur, peut-être qu'on peut fournir davantage de renseignements lorsqu'on dépose un budget supplémentaire. Si

[Traduction]

cations nécessaires au livre bleu en vue du budget principal. A l'heure actuelle, nous procédons à une étude approfondie et, d'ici un an environ, nous aurons probablement des propositions à discuter avec le présent Comité et celui des Comptes publics en vue de la reconstitution du livre bleu. Ces dispositions viennent en dernier lieu parce que nous voulons nous assurer qu'elles englobent les modifications complémentaires à celles présentées à la nouvelle partie I et partie III, comme l'a décrit le Ministre. En conséquence, lorsque nous en serons au budget supplémentaire, la seule remarque que je désire formuler à ce sujet, c'est que la présentation de ce budget supplémentaire est dictée dans une grande mesure par celle du budget principal. Le budget supplémentaire doit être présenté sous forme de modifications au budget principal. Le Parlement exige maintenant que les crédits pour les subventions et les contributions qui dépassent \$5 millions et les subventions pour les capitaux de plus de \$5 millions soient subdivisés de façon distincte. Il y a toutefois certains indices, au comité des Comptes publics du moins, que le Parlement pourrait préférer le retour à un seul crédit, ce qui aurait manifestement des répercussions sur le budget supplémentaire où l'on voit si fréquemment des transferts. Vous voyez ici des budgets supplémentaires qui visent simplement à effectuer des transferts du crédit de subvention au crédit de capital, du crédit de capital au crédit d'exploitation, etc.

Je désire simplement faire valoir que, quoique l'on décide au sujet du livre bleu, ces éléments dicteront la forme ultérieure du budget supplémentaire.

Senator Leblanc: At this time, Mr. Minister, we surely lack information to be able to discuss in detail those \$4 billion. Even if, in the future, you have that Part III, when the Supplementaries will be tabled, you will need more details, besides the blue book. You might even provide another type of Part III in which you could, when tabling your Supplementaries, also give further details because, personally, I believe that we need more information if we want to study a special aspect in depth.

From that moment on, we can ask questions. However, only the President of the Treasury Board and his officials will be present. Do not have the other departments concerned for example External Affairs, because the changes that are brought about here seem important. I am convinced that you can give that information, but if we want to study it in depth, we have a problem. Maybe we could examine the possibility of providing a few more details, in the future, in your press release that usually accompanies the Blue Book and the presentation you make here. Allow me to tell you that I am pleased that you made it in both official languages. But right now, I think that I need more information. Could you answer right away, because I would like to ask another question pertaining to that matter?

Hon. Mr. Johnston: Yes, I can answer, Senator. Maybe we could provide more information when we table Supplementaries. If I understood you correctly, it is not necessary to prepare

[Text]

J'ai bien suivi votre idée, ce n'est pas nécessaire de préparer un autre livre supplémentaire, partie III, mais de simplement fournir des renseignements qui vont vous permettre d'apprécier exactement la nature des changements en question. Peut-être qu'on sera en mesure de faire cela, mais évidemment, aussi, vous avez le droit d'inviter les autres ministres qui sont responsables pour ces programmes. Nous sommes ici pour répondre à vos questions aujourd'hui, sur la nature de ces changements, mais quant à la politique de ces changements c'est une autre chose, c'est la responsabilité des ministères concernés. Quant à moi, je vais examiner la situation, et peut-être qu'on pourra vous donner plus de renseignements en ce qui concerne ce budget supplémentaire, sans aller jusqu'au point de créer un livre supplémentaire pour la partie III.

Le sénateur Leblanc: Oui, je comprends, vous n'êtes pas pour préparer de nouveau une autre partie III pour les prévisions supplémentaires mais, d'un autre côté, je pense qu'il serait important d'avoir plus d'information qu'il y en a dans le livre bleu, et je suis convaincu que vos fonctionnaires vont préparer des explications supplémentaires parce qu'ils ont déjà préparé toutes les explications en préparant le livre bleu.

Vous dites que nous pouvons inviter d'autres ministres, mais il y a toujours le facteur temps, parce que, lorsque le budget est déposé, la limite de temps pour qu'il devienne en force est assez courte. À ce moment là, il faut essayer d'en faire le plus possible, mais on peut difficilement prendre cinq ou six séances, parce que, alors, le projet sera déposé.

Le problème, ce n'est pas la présence du ministre, mais c'est fait que lorsqu'on vient étudier le budget de quatre milliards, on manque de renseignements. C'est ce que vous avez compris, je vous remercie, et vous allez demander à vos fonctionnaires, dans l'avenir, lorsqu'on aura des supplémentaires, d'élaborer davantage sur les détails, non seulement pour les sénateurs, mais aussi pour les députés.

Quant à ma question sur le Conseil du Trésor, les \$60 milliards que vous avez demandés pour les éventualités, vous parlez, dans votre communiqué de presse, d'un crédit pour le Conseil du Trésor, et vous dites:

60 millions de dollars pour augmenter le crédit des éventualités du Conseil du Trésor afin de garantir que des fonds suffisants sont disponibles pour faire face aux déficits éventuels dans les sommes destinées à la paye, dans les budgets des ministères.

Si je remarque, à la page 193, la version qui existe pour expliquer le 60 millions est pas mal différente que dans le communiqué de presse parce que, dans l'explication du crédit c, à la page 193 du Conseil du Trésor, on dit que c'est «pour ajouter des sommes à d'autres crédits relatifs à la feuille de paye et à d'autres besoins...», mais pour ces autres besoins, ça ne donne pas beaucoup d'explications. Vous mentionnez aussi que c'est «pour payer diverses menues dépenses imprévues». Je suppose que des dépenses imprévues, elles sont jusqu'à un certain point prévues, pour arriver à bâtir un montant de 60 millions. Je pense que là, il faudrait un éclaircissement, et je me demande si le montant de 220 millions qui était déjà prévu pour les éventualités est déjà dépensé, parce que vous demandez un autre 60 millions. Est-ce qu'on pourrait savoir

[Traduction]

another supplementary book, Part III, but simply to provide information that will allow you to appreciate the true nature of the changes that have been made. We may be able to do it, but obviously, you also have the right to invite the other Ministers responsible for those programs. We are here today to answer your questions, as to the nature of those changes, but as for the policy behind those changes, that is another story, as it is the responsibility of the departments concerned. Personally, I will study the situation, and we might be able to give you more information as far as the Supplementaries are concerned, without having to create another book for Part III.

Senator Leblanc: Yes, I understand, you would not have to prepare another Part III for the Supplementaries, but, on the other hand, I believe that it would be important to have more information than that provided in the Blue Book, and I am convinced that your officials will provide additional details because they have already prepared all the explanations for the Blue Book.

You say that we can invite other Ministers, but it is always a matter of time, because when the budget is tabled, the time limit for its implementation is rather short. Therefore, we must try to do as much work as possible. Nevertheless, we cannot have five or six meetings because the bill would already be tabled.

The problem is not really the presence of the Minister, but the fact that when comes the time to study a \$4 billion budget, we do not have enough information. That is what you understood, and I thank you. And you will ask your officials, when tabling Supplementaries in the future, to provide more details not only for Senators, but also for Members of Parliament.

As for my question concerning the \$60 billion you asked for Treasury Board contingencies, you made the following statement in your press release with regard to a vote for the Treasury Board:

\$60 million to increase the contingencies vote in order to ensure that sufficient funds are available to meet possible deficits in those sums used for the pay list, in the various departments' budgets.

The explanation given on page 193 for the \$60 million is quite different from that in the press release, because in the explanatory notes for vote 5c, on page 193, under the Treasury Board, it is stated that the funds are necessary to supplement other votes for pay list and other requirements, but there is no explanation of those other requirements. You also mentioned that it is to provide for various minor contingencies. I suppose that those contingencies must be foreseeable to a certain extent when you end up with an amount of \$60 million. I think that we need more information, and I wonder if the amount of \$220 million that was forecasted for contingencies has already been spent, because you are asking for another \$60 million. Could we know how that money was spent? However, if it has not been spent, why set the estimates at \$280 million?

[Text]

comment cela a été dépensé? Mais, s'il n'a pas été dépensé, pourquoi prévoir un besoin de 280 millions?

L'honorable M. Johnston: Eh bien, ici, on essaie d'établir une réserve pour des éventualités. Ce ne sont pas des éventualités du Conseil du Trésor, et je pense que vous comprenez très bien la nature du vote n° 5: c'est pour avoir un montant pour des éventualités, surtout pour les augmentations salariales parce que, dans l'estimé de chaque ministère, on a des montants, un pourcentage, pour les augmentations salariales durant l'année. Mais il est bien évident que, dans le climat actuel, et je pense que ça marche très bien, actuellement, les négociations, pour les conventions collectives—mais nous dépensons chaque année un montant minimal. Alors, on est obligé d'avoir une réserve à part pour rencontrer ces exigences. C'est le but principal du montant de \$220 millions. Alors, il y a aussi des dépenses au cours de l'année où il faut rencontrer les éventualités et ensuite, on présente des budgets supplémentaires pour mettre l'argent du ministère en question dans la réserve en question. Alors, j'ai grand espoir qu'on ne sera pas obligé de dépenser les 60 millions. J'ai discuté des éventualités en détail avec mes fonctionnaires, mais ça ne veut pas dire que le montant sera dépensé.

J'ai indiqué dans mes commentaires tout à l'heure les montants prévus, que ça donne un total qui excède beaucoup, en effet, les dépenses actuelles qu'on va encourir. C'est la même chose chaque année, il y a toujours des lapses. On pourrait peut-être surtout offrir ses commentaires sur les éventualités qu'on prévoit à l'heure actuelle, et pourquoi on a demandé ce 60 millions de dollars.

Le sénateur Leblanc: A l'heure actuelle, l'augmentation demandée dépasse 25 p. 100, et je trouve que c'est fort. Si on se fit sur le service de paye, comme a mentionné le ministre, je ne pense pas que vous pourriez chercher plus de 25 p. 100 que prévu au début. Il y a aussi d'autres menues dépenses, et je me demande jusqu'à quel point vous êtes justifié de demander 25 p. 100 additionnel?

L'honorable M. Johnston: Là, comme je dis, il y a la question salariale, et du montant, si je me souviens bien, nous avions 200 millions l'an dernier, et 220 millions étaient prévus pour l'année courante, pour les éventualités et autres dépenses prévues, et je suis sûr que lors de notre estimé final nous serons en mesure de retourner quelques montants, de toute façon, à la réserve en question. Cependant, je trouve que l'explication donnée au crédit 5c n'est pas précise. Je trouve, d'autre part que dans mon communiqué, c'était très général. Voilà la raison principale pour le montant, mais il y a beaucoup d'autres éventualités aussi.

Mr. O'Toole: Mr. Chairman, if I may add one further point in relation to the apparent large increase, I think it is important to bear in mind that we are talking about a margin of change, in the total pay list of the government, which is in the order of \$8 billion to \$9 billion. We try to calculate the margin of error, but it is not a margin of error based simply on \$220 million. It is a margin of error based on close to \$9 billion. We are quite prepared to admit that we may be in error to the tune of \$30 million. In other words, our present best forecast is that

[Traduction]

Hon. Mr. Johnston: We are trying to set up a contingencies reserve. These are not the Treasury Board's contingencies, and I think that you have a clear grasp of the nature of Vote No. 5. The idea is to have an amount of money for contingencies, especially salary increases, because the estimates of each department include certain amounts, percentages, for salary increases during the year. Although collective bargaining is progressing quite well at present, we do spend each year a minimum amount. This is the reason why we must have a separate reserve to meet those contingencies. That is the main purpose of the \$220 million. Furthermore, there are expenditures in the course of the year which we must meet, and which involve contingencies, and then we table Supplementaries to put the money of the department concerned in the reserve. Anyhow, I hope that we will not have to spend the \$60 million. I discussed contingencies in detail with my officials, but that does not mean that the amount will be spent.

I indicated what the estimates were in the comments I made earlier, and that the amount far exceed the present expenditures that we will incur. The same thing occurs every year; there always is a difference. Maybe we should comment especially on the contingencies that we forecast right now, and explain why we asked for the \$60 million.

Senator Leblanc: Right now, the requested increase is more than 25 per cent, and I think that is a lot. If one relies on the pay list, as mentioned by the minister, I do not think you could want 25 per cent more than you asked at first. There are also other miscellaneous expenditures, and I wonder to what extent you are justified in asking for an additional 25 per cent?

Hon. Mr. Johnston: As I said, the question of salaries and the amount must be kept in mind. If I remember correctly, the figure was \$200 million last year, and \$220 million was forecast for the current year, for contingencies and other forecast expenditures, and I am convinced that when tabling our final estimates we will be in a position to return a certain amount of money to the reserve. However, I feel that the explanation provided for Vote 5c is not specific. I believe, on the other hand, that in my press release, it was explained in a very very general manner. That is the main reason for the amount, but there are also quite a few other contingencies.

M. O'Toole: Monsieur le président, permettez-moi de faire une autre remarque au sujet de la forte augmentation apparente. Je pense qu'il est important de songer que nous parlons d'une marge de modifications dans la feuille de paye totale du gouvernement qui est de l'ordre de \$8 milliards à \$9 milliards. Nous essayons de calculer la marge d'erreur mais elle n'est pas basée simplement sur \$220 millions, mais plutôt sur près de \$9 milliards. Nous sommes prêts à admettre que nous pouvons commettre une erreur de \$30 millions. En d'autres termes, sur

[Text]

the departments are probably short something in the order of \$280 million or \$290 million on that very large base.

As a matter of simple prudent management, we discussed this very carefully with the minister, because it is not a vote which we are anxious to put before Parliament a second time. The contingency of simply not having the funds available in the salary budgets of departments, however, made us feel that prudence dictated to provide for it, even though that very large budget for pay lists across the government could be out by \$10 million or \$20 million very easily.

The Chairman: Honourable senators, at the outset of the meeting I did say that the minister had to leave at 10.30 for a cabinet meeting. It is now 10.29, so with your permission we will thank the minister very much for coming and carry on with the officials. I introduced Mr. O'Toole earlier. Mr. Mullington is on Mr. O'Toole's immediate right and Mr. Stimpson is also present and is well known to you.

Senator Benidickson: Mr. Chairman, I was a few minutes late and I apologize to the minister. I recently read a newspaper article which said that the Auditor General had stated that there was an underestimate of \$9 billion in our deficit. Is that a function of the Treasury Board in its watchdog capacity?

The Chairman: If I recall the article correctly, it had to do with an overstatement of assets and an understatement of liabilities which aggregated the \$9 billion, was it not?

Mr. O'Toole: I do not remember the number, but those were the two elements mentioned.

Senator Benidickson: Mr. Chairman, does that properly come before the Public Accounts Committee of the House of Commons or does it come before this committee?

The Chairman: I would say it would be well within the ambit of this committee and that of the Public Accounts Committee of the House of Commons, although I do not speak for them.

Senator Benidickson: Can the officials who are present here offer this committee an explanation of this? Have they anything to say about it?

Mr. O'Toole: Mr. Chairman, I would not attempt to speak with full authority on the subject. If it is helpful, I can offer one or two words. Yes, it is within the responsibility of the Treasury Board of Canada, because accounting policy falls within the responsibility of the Treasury Board, jointly with the Minister of Finance. However, in terms of the policy work on government accounting policy, it is carried out largely in the Comptroller General's office rather than in the Treasury Board secretariat as such. The Treasury Board secretariat side is perhaps more deeply involved in the case of the superannuation accounts because, of course, they are within the responsibility of the personnel policy branch. Part of the concern of the Auditor General in that observation has to do with the unfund-

[Traduction]

cette base très large, nous prévoyons au mieux que les ministères peuvent être à court de sommes de l'ordre de \$280 millions ou \$290 millions.

Aux fins de simple gestion prudente, nous avons discuté de façon approfondie de cette question avec le ministre parce qu'il ne s'agit pas d'un crédit que nous désirons présenter une deuxième fois au Parlement. Toutefois, face à l'éventualité d'un manque de fonds dans le budget des salaires des ministères, nous avons songé qu'il serait prudent d'en tenir compte, même si l'important budget pour les feuilles de paye du gouvernement pouvait comporter une erreur de \$10 millions ou \$20 millions.

Le président: Honorables sénateurs, j'ai dit au début de la réunion que le ministre devait nous quitter à 10 h 30 pour se rendre au Cabinet. Il est maintenant 10 h 29, de sorte qu'avec votre permission nous allons remercier le ministre d'être venu et d'avoir poursuivi la discussion pour les fonctionnaires. J'ai déjà présenté M. O'Toole. M. Mullington se trouve juste à la droite de M. O'Toole. Vous connaissez tous M. Stimpson qui est également présent.

Le sénateur Benidickson: Monsieur le président, j'étais en retard de quelques minutes et je m'excuse auprès du ministre. J'ai dernièrement lu un article de journal qui disait que le vérificateur général avait déclaré que notre déficit était sous-évalué de \$9 milliards. S'agit-il d'une fonction de surveillance du Conseil du Trésor?

Le président: Si je me souviens bien de l'article, il s'agissait d'un surplus de \$9 milliards de l'actif sur le passif, n'est-ce pas?

M. O'Toole: Je ne me souviens pas du chiffre mais il s'agit bien des deux éléments mentionnés.

Le sénateur Benidickson: Monsieur le président, cette question est-elle du ressort du Comité des Comptes publics de la Chambre des communes ou du présent Comité?

Le président: Je dirais qu'elle serait très bien du ressort du présent Comité et du Comité des Comptes publics de la Chambre des communes, bien que je ne sois pas un porte-parole.

Le sénateur Benidickson: Les fonctionnaires qui sont présents ici peuvent-ils fournir au Comité une explication à ce sujet? Ont-ils des commentaires à formuler?

M. O'Toole: Monsieur le président, je ne vais pas essayer de parler du sujet avec pleine autorité. Si cela peut être utile, je peux fournir une ou deux explications. Oui, la question est du ressort du Conseil du Trésor du Canada parce qu'il est responsable de la politique comptable conjointement avec le Ministre des Finances. Toutefois, en ce qui concerne les travaux concernant la politique comptable du gouvernement, ils sont dans une grande mesure effectués au bureau du Contrôleur général plutôt qu'au Secrétariat du Conseil du Trésor. Ce dernier s'occupe peut-être davantage des comptes de retraite parce qu'ils relèvent, bien entendu, de la Direction de la politique du personnel. Dans cette observation, une partie des préoccupations du Vérificateur général a trait à ce qu'il appelle le passif non consolidé dans les comptes de retraite.

[Text]

ed liabilities, as he refers to them, in the superannuation accounts.

My impression, finally, would be simply to say that I think this is the same observation that the Auditor General's report has contained in previous years. The numbers change somewhat and, as I understand it, there is simply a difference of view on the application of the current accounting policies. There are studies underway to resolve that.

Senator Benidickson: Could we have another opportunity, Mr. Chairman, to consider that item?

The Chairman: I think we could, senator. I wonder if we should ask Mr. O'Toole to arrange for the Treasury Board to provide us with a fuller explanation of the matter, which would give us a starting point for further examination.

Mr. O'Toole: I can certainly pass that request on to the Comptroller General.

Senator Doody: May I ask a supplementary question on that subject, Mr. Chairman?

The Chairman: Yes, Senator Doody.

Senator Doody: My understanding of that article was that some 60 per cent of the \$9 billion had to do with pension funding or absence of funding. Is the liability of the Government of Canada, in terms of pension commitments, included in the public accounts as a liability?

Mr. O'Toole: Again, Mr. Chairman, I would not want to be authoritative on this matter, but my understanding is that it is included in the public accounts to the extent that the present act provides for funding. The pensions are, however, a complicated subject that I do not pretend to understand. There are a number of features of pension arrangements as presently legislated which are conceived as a "pay as you go" rather than as a fully funded account.

Senator Doody: Perhaps, Mr. Chairman, the officials could bring us up to date on the pension situation at the same time?

The Chairman: I expect that that would be a concomitant of the reply. There has always been the argument as to whether government pensions should be actuarially funded. I think that was dealt with in the United States, where they found that if they did a proper actuarial funding there would not be any money left for any other investment.

Senator Doody: Even if they are not funded, Mr. Chairman, one would expect them to be listed as an obligation of the Government of Canada to its employees. If the funding is not actually set aside, at least the obligation to pay the people who are entitled to pensions should be recognized in the general accounts. At any rate, we can leave that for the moment.

[Traduction]

Pour terminer, je dirais simplement que j'ai l'impression qu'il s'agit de la même observation qui se trouvait les années précédentes dans le rapport du Vérificateur général. Les chiffres changent un peu et, d'après ce que je comprends, il y a simplement une différence d'opinion sur l'application des politiques comptables actuelles. Des études sont en cours pour résoudre ce problème.

Le sénateur Benidickson: Monsieur le président, pourrions-nous avoir une autre occasion d'étudier ce poste?

Le président: Je pense que ce serait possible, sénateur. Je me demande si nous pourrions demander à M. O'Toole de prendre des dispositions avec le Conseil du Trésor pour que ce dernier nous fournisse une explication plus détaillée sur cette affaire, ce qui pourrait nous donner un point de départ pour un examen plus approfondi.

M. O'Toole: Je peux certainement le demander au Contrôleur général.

Le sénateur Doody: Monsieur le président, puis-je poser une autre question à ce sujet?

Le président: Oui, sénateur Doody.

Le sénateur Doody: Ce que j'ai compris de cet article, c'est qu'environ 60 p. 100 des \$9 milliards concernaient la capitalisation des pensions ou l'absence de capitalisation. Au regard des pensions, est-ce que l'obligation financière du gouvernement du Canada figure en tant que telle dans les comptes publics?

M. O'Toole: Une fois de plus, monsieur le président, je ne veux pas faire autorité en la matière, mais je crois savoir que cette obligation fait partie des comptes publics dans la mesure où la loi actuelle prévoit la capitalisation. Toutefois, les pensions sont une question compliquée que je n'ai pas la prétention de comprendre. Il existe un certain nombre d'éléments d'accords sur les pensions dans leurs libellés actuels qui sont conçus comme une sorte d'autofinancement que comme un compte entièrement capitalisé.

Le sénateur Doody: Peut-être, monsieur le président, les fonctionnaires pourraient-ils nous donner des renseignements à jour en même temps sur les pensions?

Le président: Je crois qu'ils aborderaient aussi cet aspect là dans leur réponse. La question de savoir si les pensions du gouvernement doivent être assorties d'une capitalisation actuarielle a toujours fait l'objet de discussions. Je pense que le problème a été réglé aux États-Unis où on a constaté que s'il y a véritable capitalisation actuarielle, il ne reste aucun crédit pour les autres investissements.

Le sénateur Doody: Même si les pensions ne sont pas capitalisées, monsieur le président, on pourrait s'attendre à ce qu'elles fassent partie de la liste des obligations du gouvernement du Canada à l'égard de ses employés. Si en fait la capitalisation n'est pas réservée, au moins les comptes généraux devraient reconnaître l'obligation qui incombe au gouvernement de verser les pensions aux personnes qui y ont droit. De

[Text]

The Chairman: Perhaps that is so. Senator Benidickson has raised an interesting issue here and, if we receive the information we have requested, which I understand Mr. O'Toole will request from the Comptroller General, that will give us the base to ask further questions and perhaps we will be able to understand the whole matter a little better.

Senator Benidickson: Mr. Chairman, I was slightly late coming in this morning, and I missed Mr. Johnston's opening statement. On page 2 of his statement he refers to an amount of \$107 million for increased payments to VIA Rail for passenger services. Could some of the officials provide an explanation of that together with the comparative figure of what our payments were in the previous fiscal year and why this extra amount is needed in the current fiscal year?

As a supplementary, we have heard a lot of talk about the necessity of providing funds for new equipment. Does this amount involve anything of that type or is it just the old agreement?

Mr. Mullington: Mr. Stimpson is looking up the comparison with last year, Mr. Chairman. I can tell you what it includes. The \$107 million consists of an increase in the program in 1981-82 by \$90.9 million, of which \$56.1 million is operating costs related to subsidiary service requests, and \$34.8 million is for capital programs.

An additional \$16.1 million is to cover the 1980 annual invoice submitted to VIA Rail by CNR and CPR in accordance with the CTC costing formula. That gives rise to the total of \$107 million.

The 1981-82 main estimates provision for VIA Rail was \$399.2 million. That compares to the 1980-81 expenditure level of \$454.9 million. To equate the 1980-81 with the main estimates of 1981-82, you must add the \$107 million to the \$399.2 million that I referred to that were published in the main estimates. So the costs as of now for VIA Rail for 1981-82 would be approximately \$506 million, or \$50 million higher.

Senator Benidickson: What are our audit arrangements with respect to this agreement? To what extent does the government audit the bills submitted by the two railways?

Mr. Mullington: The Canadian Transport Commission is responsible for that, senator. It is on their formula that this additional funding is being provided. It is on their recommendation.

Senator Benidickson: About a week ago Sunday I heard an interesting radio program on which somebody made a rather nice comment to the effect that in renting rail equipment from the two railways we were in fact renting the equivalent of

[Traduction]

toute façon nous pouvons laisser la question en suspens pour l'instant.

Le président: Peut-être vaut-il mieux ainsi. Le sénateur Benidickson a soulevé une intéressante question. Et si nous recevons les renseignements que nous avons demandés, et que, je crois savoir, M. O'Toole exigera du Contrôleur général, nous disposerons ainsi d'une base nous permettant de poser d'autres questions et peut-être serons-nous en mesure de comprendre un peu mieux toute la question.

Le sénateur Benidickson: Monsieur le président, je suis arrivé un peu en retard ce matin et j'ai manqué la déclaration préliminaire de M. Johnston. En page 2, il parle d'une somme de \$107 millions affectée aux paiements accrus versés à VIA Rail pour les services voyageurs. L'un des fonctionnaires peut-il donner des explications là-dessus de même que les chiffres comparatifs de nos versements au cours de l'année financière précédente et les raisons pour lesquelles cette somme supplémentaire est nécessaire pour la présente année financière?

Une question supplémentaire: nous avons beaucoup entendu parler de la nécessité d'accorder des crédits pour l'achat de matériel nouveau. Cette somme comprend-elle des choses du genre ou s'il s'agit simplement de l'ancien accord?

M. Mullington: M. Stimpson fait la comparaison avec les données de l'an dernier, monsieur le président. Je peux vous dire ce qu'il en ressort. Les 107 millions de dollars constituent une augmentation dans le programme de 1981-1982 de l'ordre de \$90,9 millions dont \$56,1 millions sont des frais d'exploitation liés aux exigences du service auxiliaire et \$34,8 millions sont réservés à l'immobilisation.

Il y a un montant supplémentaire de \$16,1 millions qui doit servir à payer la facture annuelle de 1981 présentée à VIA Rail par le CN et le CP, suivant la formule des coûts établie par la CCT. On en arrive donc au total de \$107 millions.

Les crédits prévus au budget principal des dépenses de 1981-1982 pour Via Rail étaient de \$399,2 millions, comparativement au niveau de dépenses de 1980-1981 de \$450,9 millions. Pour égaliser les crédits de 1980-81 avec le budget principal des dépenses de 1981-1982, vous devez additionner les 107 millions aux \$399,2 millions dont j'ai parlé et qui figuraient au budget principal des dépenses. C'est donc dire que les crédits actuels pour VIA Rail en 1981-1982 sont approximativement de \$506 millions ou de \$50 millions plus élevés.

Le sénateur Benidickson: Quelle vérification est-il prévu de faire de cet accord? Dans quelle mesure le gouvernement vérifie-t-il les états de compte présentés par les deux sociétés ferroviaires?

M. Mullington: La Commission canadienne des transports assume cette responsabilité, sénateur. C'est dans sa formule de calcul que ces crédits supplémentaires sont prévus. Ils sont accordés sur sa recommandation.

Le sénateur Benidickson: Il y a environ une semaine dimanche, j'ai écouté une intéressante émission de radio au cours de laquelle une personne a fait des observations plutôt épicées; elle prétendait notamment qu'en louant du matériel ferroviaire

[Text]

DC-6 airplanes. Well, the other night, for the first time in a long while, I went by railway from Ottawa to Toronto and then returned. The ride from Ottawa to Brockville was pretty rough, but then, when we joined the main track which goes from Montreal to Toronto, it was much smoother. On the return trip I noticed I could go to sleep a little earlier. It struck me that we were in fact making a deal with the railways to rent the equivalent of DC-3 airplanes.

Mr. Mullington: Senator, are you referring to the cars themselves as opposed to the railbed? Did I understand you to say that you went from Ottawa to Toronto via Brockville?

Senator Benidickson: Yes, and it was very rough from Ottawa to Brockville.

Mr. Mullington: But you stayed in the same car all the way through, did you?

Senator Benidickson: Yes.

Mr. Mullington: The point I would make is that the rough ride would be a function of the railbed as opposed to the equipment. VIA Rail owns the passenger cars, leases the locomotives, but pays a rental rate for the use of the track over which it travels. I think the honourable senator's comment is really a reflection on the quality of the railbed between Ottawa and Brockville.

Senator Benidickson: Yes, of course.

The Chairman: I was interested in the senator's comment, but I didn't quite know whether the railway cars were the same as a DC-3, DC-6 or a DC-8. Indeed, I don't know what all those planes would cost, although I think a DC-3, if you could find one, would be a lot less expensive than a DC-8. But could you enlarge on what Senator Benidickson was referring to and what the dollar cost of the railway cars is?

Mr. Mullington: I don't have that information here, Mr. Chairman, but we can get the cost of the cars, if you like. There are three categories of cars in use by VIA Rail, I believe. The new light, rapid transit system just coming into effect is most up-to-date. There is also the turbo type of car and then, of course, the traditional car which was originally owned by CN and CP. I think it is most likely that the senator travelled in the old, traditional type of car.

Senator Benidickson: In any event, you say the deal is under the supervision of the CTC.

Mr. Mullington: Yes, sir.

Mr. O'Toole: If I may add another point, Mr. Chairman, Mr. Pepin has said a number of times in the controversy over the cuts that it is precisely to keep some of the money available for replacement of that kind of equipment that the government feels it is necessary to economize on the operating side; otherwise, the equipment will just keep on getting worse. They are trying to use some of the money available for the purchase of new cars.

[Traduction]

des deux sociétés, en fait, nous louons l'équivalent d'avions DC-6. Eh bien, l'autre soir, pour la première fois depuis longtemps, j'ai fait le trajet Ottawa-Toronto aller-retour en train. D'Ottawa à Brockville, ça a été assez cahoteux, mais après, lorsque nous avons rejoint le tracé principal qui va de Montréal à Toronto, ça s'est passé beaucoup mieux. Au retour, j'ai remarqué que j'ai réussi à m'endormir un peu plus tôt. Ça m'a frappé de voir qu'en fait on loue auprès de sociétés ferroviaires l'équivalent d'aéronefs DC-3.

M. Mullington: Sénateur, est-ce que vous parlez des wagons mêmes par opposition au terre-plein de la voie? Est-ce que vous avez bien dit que vous avez fait Ottawa-Toronto en passant par Brockville?

Le sénateur Benidickson: C'est exact, et le trajet était très cahoteux d'Ottawa à Brockville.

M. Mullington: Mais vous n'avez pas changé de wagon, n'est-ce pas?

Le sénateur Benidickson: C'est exact.

M. Mullington: Ce que je veux signaler, c'est que si le trajet a été difficile, c'est plutôt par rapport au terre-plein qu'au reste de l'équipement. VIA Rail possède les wagons de passagers, elle loue les locomotives, mais elle paie des frais de location pour l'utilisation de la voie sur laquelle se déplacent ses wagons. Je crois que dans ses observations, l'honorable sénateur décrit en réalité la qualité du terre-plein de la voie entre Ottawa et Brockville.

Le sénateur Benidickson: Bien sûr.

Le président: Les observations du sénateur m'ont paru très pertinentes, mais je ne sais pas très bien si les wagons étaient les mêmes que des DC-3, des DC-6 ou des DC-8. En fait, je ne sais pas ce que ces avions coûtent, bien que je pense qu'un DC-3, si vous en trouvez, serait beaucoup plus cher qu'un DC-8. Mais est-ce que vous pourriez donner plus de détails sur ce dont parlait le sénateur Benidickson et nous dire combien coûte un wagon?

M. Mullington: Je n'ai pas en main les données, monsieur le président, mais nous pouvons les obtenir si vous voulez. Je crois que VIA Rail utilise trois catégories de wagons. Le nouveau wagon léger, rapide et confortable qui sera bientôt mis en service est des plus modernes. Il existe aussi le turbo et bien sûr le wagon traditionnel qui appartenait initialement au CN et au CP. Je crois qu'il y a bien des chances que le sénateur ait voyagé dans les vieux wagons traditionnels.

Le sénateur Benidickson: De toute façon, vous dites que l'entente est régie par la CCT.

M. Mullington: Oui, monsieur.

M. O'Toole: Si je puis me permettre d'ajouter un autre élément, monsieur le président, M. Pepin a déclaré à quelques reprises dans la controverse sur les réductions de services, que c'est précisément pour économiser certains des crédits disponibles afin de pouvoir remplacer des pièces de ce genre que le gouvernement estime nécessaire d'économiser sur les frais d'exploitation; autrement, l'équipement ne ferait tout simplement qu se détériorer. Le gouvernement tente d'affecter certains des crédits à l'achat de wagons neufs.

[Text]

Senator Benidickson: I think both railways are getting a very handsome rental for the use of their equipment, which I think is the equivalent of an airplane I call the DC-6.

The Chairman: The DC-6, fine. We will find out exactly what those rental arrangements are, if inquiries can be made.

Senator Thériault: Mr. Chairman, I am looking at page 74: Fiscal Transfer Payments Program.

Senator Benidickson: Excuse me, Mr. Chairman, may I change the record? It is three or six.

The Chairman: Fine. We shall have that on the record.

Senator Thériault: I notice that all provinces have a plus, or additional revenues from the transfer payments; but I take it that when it comes to New Brunswick it is minus the figure shown in brackets?

Mr. Stimpson: Yes.

Senator Thériault: Do you have the reason why?

Mr. Mullington: I believe I have. I do not have the details for New Brunswick, but I will get them for the senator. I have the composite information on the maritime provinces in general. I have reference to the three provinces. It says that in the case of P.E.I. the estimates are reduced. The estimates for the other two are increases—this is in relation to expenditures on goods and services, the type of consumption and the province consumption.

Mr. O'Toole: I presume the senator realizes that it is the complex formula arrangement that is enacted in the legislation.

Senator Thériault: I know a little of that formula, because one time I was involved in dealing with it. I presume, from looking at this, that it was an overpayment, based on the formula or on a calculation, from the number of factors that enter in here. I wondered why all the other provinces were getting increased revenue under supplementary estimates and New Brunswick was getting a decrease.

Mr. Mullington: I do not have that, senator, but I will get it for you.

The Chairman: Perhaps he can enlighten us on why that occurred. I am sure we can find out. Are there any further questions?

Mr. O'Toole: Mr. Chairman, perhaps I should correct the senator's assumption that it was an overpayment. It was not necessarily an overpayment; it was simply an overestimate. In other words, they are correcting the estimates.

The Chairman: They are not asking for money back. Are there any further questions? Shall we report supplementary estimates (C)?

Hon. Senators: Agreed.

[Traduction]

Le sénateur Benidickson: Je crois que les deux sociétés ferroviaires obtiennent de très bons frais de location pour l'utilisation de leur matériel, ce qui, je pense, équivaut à un avion que j'appelle le DC-6.

Le président: Oui d'accord. Nous saurons exactement quels sont ces accords de location si des enquêtes peuvent être effectuées.

Le sénateur Thériault: Monsieur le président, je regarde à la page 74 où il est question de Programme de paiements de transferts fiscaux.

Le sénateur Benidickson: Excusez-moi, monsieur le président, puis-je modifier le compte rendu? Il s'agit de trois ou six.

Le président: D'accord. Cela sera consigné au compte-rendu.

Le sénateur Thériault: Je remarque que toutes les provinces ont un excédent ou des recettes supplémentaires tirés des paiements de transfert; mais je constate que dans le cas du Nouveau-Brunswick, il y a un déficit inscrit entre parenthèses.

M. Stimpson: C'est exact.

Le sénateur Thériault: En connaissez-vous la raison?

M. Mullington: Je crois. Je n'ai pas les détails pour le Nouveau-Brunswick, mais je vais les obtenir pour le sénateur. Je dispose toutefois des renseignements sur les provinces maritimes en général. J'ai les chiffres pour les trois provinces. On dit que dans le cas de l'Île du Prince-Édouard, les crédits sont diminués alors que pour les deux autres, ils sont augmentés, c'est-à-dire comparativement aux dépenses sur les biens et services, le genre de consommation et la province de consommation.

M. O'Toole: Je suppose que le sénateur se rend compte qu'il s'agit là d'une formule complexe qui est établie dans la loi.

Le sénateur Thériault: Je connais un peu la formule, parce qu'à un moment donné, j'ai dû m'en servir. Je suppose qu'il s'agit d'un paiement en trop, fondé sur la formule ou un autre calcul, à partir du nombre de facteurs qui entrent ici en ligne de compte. Je me demandais pourquoi toutes les autres provinces voyaient augmenter leurs recettes dans les budgets supplémentaires alors que le Nouveau-Brunswick, lui, voyait les siennes diminuer.

M. Mullington: Je n'ai pas la réponse, sénateur, mais je vais l'obtenir pour vous.

Le président: Peut-être peut-il nous éclairer sur ce qui s'est produit. Je suis sûr que nous pouvons y arriver. Y a-t-il d'autres questions?

M. O'Toole: Monsieur le président, peut-être devrais-je dire au sénateur qu'il n'y a pas eu de paiement en trop. Il ne s'agissait pas nécessairement de cela; c'était simplement une estimation gonflée. En d'autres termes, on corrige le budget.

Le président: On ne demande pas de remboursement. Y a-t-il d'autres questions? Le budget supplémentaire (C) doit-il faire l'objet d'un rapport?

Des voix: D'accord.

[Text]

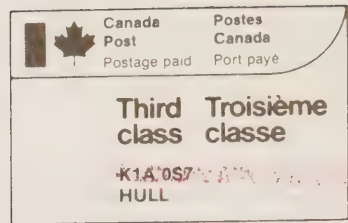
The Chairman: Honourable senators, I would like to thank Messrs. O'Toole, Mullington and Stimpson for appearing here today. Thank you, gentlemen.

The committee adjourned.

[Traduction]

Le président: Honorables sénateurs, j'aimerais remercier messieurs O'Toole, Mullington et Stimpson d'être venus témoigner aujourd'hui. Merci, messieurs.

La séance est levée.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Printing Office
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Imprimerie du gouvernement canadien
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

WITNESSES—TÉMOINS

From the Treasury Board:

The Honourable D. J. Johnston, President;
Mr. L. J. O'Toole, Assistant Secretary, Program Branch;

Mr. H. J. Mullington, Assistant Secretary, Program
Branch;
Mr. E. R. Stimpson, Director General, Budget Co-ordina-
tion Group.

In attendance:

Mr. Norman Kelly, Parliamentary Secretary to the Presi-
dent of the Treasury Board.

Du Conseil du Trésor:

L'honorable D. J. Johnston, président;
M. L. J. O'Toole, secrétaire adjoint, Direction des
programmes;
M. H. J. Mullington, secrétaire adjoint, Direction des
programmes;
M. E. R. Stimpson, directeur général, Groupe de coordina-
tion du budget.

Aussi présent:

M. Norman Kelly, secrétaire parlementaire du président du
Conseil du Trésor.



First Session
Thirty-second Parliament, 1980-81

Première session,
trente-deuxième législature, 1980-1981

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable DOUGLAS D. EVERETT

Président:
L'honorable DOUGLAS D. EVERETT

Tuesday, December 8, 1981

Le mardi 8 décembre 1981

Issue No. 43

Fascicule n° 43

Complete Proceedings on:

Seule et unique séance sur:

The Examination of Supplementary Estimates (D)
laid before Parliament for the fiscal year ending
March 31, 1982

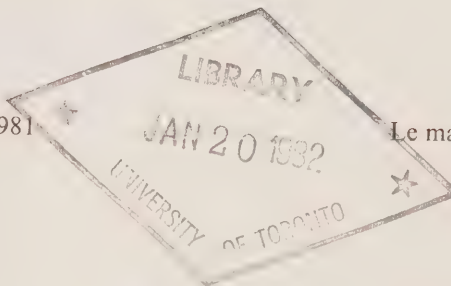
L'étude du Budget supplémentaire (D) déposé au
Parlement pour l'année financière se terminant
le 31 mars 1982

REPORT OF THE COMMITTEE

RAPPORT DU COMITÉ

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable D. D. Everett, *Chairman*
The Honourable F. Leblanc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	Murray
Benidickson	*Perrault
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Grosart	Thériault
Hicks	

**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable D. D. Everett
Vice-président: L'honorable F. Leblanc

et

Les honorables sénateurs:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	Murray
Benidickson	*Perrault
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Grosart	Thériault
Hicks	

**Membres d'office*

(Quorum 5)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Tuesday, December 1, 1981:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Perrault, P.C.:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures set out in the Supplementary Estimates (D) laid before Parliament for the fiscal year ending 31st March, 1982.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du mardi 1^{er} décembre 1981:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Perrault, C.P.,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget supplémentaire (D) déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1982, et à faire rapport à ce sujet.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Robert Fortier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, DECEMBER 8, 1981

(45)

[Text]

Pursuant to notice the Standing Senate Committee on National Finance met this day at 8:45 a.m. to examine the Supplementary Estimates (D) laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1982.

Present: The Honourable Senators Everett (*Chairman*), Balfour, Barrow, Doody, Godfrey, Leblanc, Lewis, Thériault. (8)

In attendance: Mr. Peter Sagar from the Parliamentary Centre.

The following witnesses from Industry, Trade and Commerce were heard:

The Honourable H. Gray, Minister;

Mr. W. R. Teschke, Associate Deputy Minister;

Mr. P. E. Quinn, Assistant Deputy Minister, Finance;

Mr. D. A. Dodd, Acting Director General, Corporate Analysis Branch;

Mr. R. A. Curran, Chief, Corporate Analysis Branch;

Mr. G. Boucher, Legal Advisor;

Mr. J. C. Clarke, Director, Programs Branch;

Mr. E. T. Strong, Director, Electronics, Electrical & Electronics Branch.

Supplementary Estimates (D) were approved and the Chairman was instructed to report accordingly to the Senate.

At 10:20 a.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

Le greffier du Comité

J. H. M. Cocks

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 8 DÉCEMBRE 1981

(45)

[Traduction]

Conformément à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 8 h 45 afin d'étudier le budget supplémentaire (D) soumis au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1982.

Présents: Les honorables sénateurs Everett (*président*), Balfour, Barrow, Doody, Godfrey, Leblanc, Lewis, Thériault. (8)

Aussi présent: M. Peter Sagar du Centre parlementaire.

Comparaissent les témoins suivants du ministère de l'Industrie et du Commerce:

L'honorable H. Gray, ministre;

M. W. R. Teschke, sous-ministre associé;

M. P. E. Quinn, sous-ministre adjoint, Finances;

M. D. A. Dodd, directeur général suppléant, Direction de l'analyse des sociétés;

M. R. A. Curran, chef, Direction de l'analyse des sociétés;

M. G. Boucher, conseiller juridique;

M. J. C. Clarke, directeur, Groupe des programmes;

M. E. T. Strong, directeur, Direction de l'électricité et de l'électronique.

Le budget supplémentaire (D) est approuvé et le président est tenu d'en faire rapport en conséquence au Sénat.

A 10 h 20 le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

REPORT OF THE COMMITTEE

December 8, 1981

The Standing Senate Committee on National Finance to which the Supplementary Estimates (D) laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1982 were referred, has in obedience to the order of reference of Tuesday, December 1, 1981, examined the said Supplementary Estimates (D) and reports as follows:

The Committee was authorized by the Senate as recorded in the Minutes of the Proceedings of the Senate of December 1, 1981 to examine and report upon the expenditures proposed by the Supplementary Estimates (D) laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1982.

In obedience to the foregoing, your Committee examined the Supplementary Estimates (D) and heard evidence from the Honourable H. Gray, Minister of Industry, Trade and Commerce and officials from his department.

Only one item is contained in Supplementary Estimates "D", 1981-82, and this is for payments in respect of loan guarantees and interim operating expenses equalling \$94 million made in respect of the sale of the Crown's interests in Consolidated Computer Inc. The total Estimates for the fiscal year ending March 31, 1982 are now increased to \$69,149 million.

History

Consolidated Computer Inc. (CCI) is a computer software and hardware developer, specializing in data entry systems. It has a wholly-owned U.S. subsidiary and a Canadian subsidiary called La Corporation Informatique CCI Ltée. CCI also has a related leasing vehicle, Financeco, which has a wholly-owned subsidiary called Finecomp.

The federal government's involvement with Consolidated Computer Inc. began in 1971 through the Enterprise Development Program of the Department of Industry, Trade and Commerce. Over the past decade, the federal and Ontario governments together have acquired approximately 65 per cent of the outstanding common shares of the company; the remaining shares are owned by Fujitsu Limited of Japan.

Under the Enterprise Development Program, the government insured a total of \$91 million in loans—\$47.4 million on behalf of CCI and \$43.6 million on behalf of Financeco and Finecomp. The federal government is responsible for approximately \$88 million of these loans; the Ontario government for \$3 million.

In June 1981, the government announced its intentions to sell the Crown-owned shares as the "most cost effective solution to the problems faced by the company". On November 27, the Minister of ITC announced that the Nabu Manufacturing Corporation had bought the government shares for approximately \$7.5 million in cash and participation payments. The federal government will receive \$100,000 in cash and "expects to recover \$7 million to \$8 million in participation payments over the next 5 years".

RAPPORT DU COMITÉ

Le 8 décembre 1981

Le Comité permanent des finances nationales, auquel a été déferé le Budget supplémentaire (D) déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1982 a, conformément à l'ordre de renvoi du mardi 1^{er} décembre 1981, examiné ce Budget et en fait maintenant rapport.

Le Comité a été autorisé par le Sénat, comme l'indiquent les Procès-verbaux du Sénat du 1^{er} décembre 1981, à examiner les dépenses proposées par le Budget supplémentaire (D) déposé devant le Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1982, et à en faire rapport.

Conformément à ce qui précède, le Comité a examiné le Budget supplémentaire (D) et a entendu les témoignages de l'honorable H. Gray, ministre de l'Industrie et du Commerce et des hauts fonctionnaires de son ministère.

Le Budget supplémentaire «D» 1981-1982 ne contient qu'un crédit affecté à la garantie des prêts et à des frais d'exploitation provisoires d'une valeur de \$94 millions pour la vente des actions de la Consolidated Computer Inc. que possède la Couronne. Le crédit total pour l'année financière se terminant le 31 mars 1982 passe maintenant à \$69,149 millions.

Historique

La société Consolidated Computer Inc. (CCI) est une société informatique de logiciel et de matériel qui se spécialise dans les systèmes d'introduction de données. Elle possède une filiale américaine à cent pour cent de même qu'une filiale canadienne connue sous le nom de la Corporation informatique CCI Ltée. En outre, la CCI dispose d'un établissement de crédit-bail, Financeco, qui à son tour possède une filiale à cent pour cent appelée Finecomp.

C'est dans le cadre du Programme d'expansion des entreprises du ministère de l'Industrie et du Commerce que le gouvernement fédéral a acheté pour la première fois en 1971 des actions de la Consolidated Computer Inc. Depuis dix ans, les gouvernements fédéral et de l'Ontario ont acquis approximativement 65 p. 100 des actions ordinaires en circulation de la société; les autres sont la propriété de la société Fujitsu Limited du Japon.

Suivant les conditions du programme, le gouvernement assurait un total de \$91 millions en prêts, dont \$47.4 millions au nom de la CCI et \$43.6 millions au nom de Financeco et Finecomp. Le gouvernement fédéral assume environ \$88 millions de ces prêts et le gouvernement de l'Ontario, \$3 millions.

En juin 1981, le gouvernement a fait part de son intention de se départir des actions de la Couronne, considérant qu'il s'agissait de la «solution la plus rentable aux problèmes de la société». Le 27 novembre, le ministre de l'Industrie et du Commerce a annoncé que la société Nabu Manufacturing Corporation avait acheté les actions du gouvernement contre environ \$7,5 millions au comptant et en paiements de participation. Le gouvernement fédéral touchera \$100,00 au comptant et «prévoit recouvrer de \$7 à \$8 millions en paiements de participation au cours des cinq prochaines années».

Under the terms of the sale, Nabu has agreed to:

- the preservation of virtually all jobs
- the operation of CCI for at least 2 years
- the provision of sufficient working capital
- the waiving of all claims for tax loss carried forward in respect of previously accrued losses by CCI.

The federal government has agreed to pay off the indebtedness of CCI to Financeco and Finecomp (\$91 million), as well as to provide a \$3 million contingency fund "to permit CCI to meet its interest costs and operating shortfalls" until the sale closes in early January.

The Committee questioned the Minister of Industry, Trade and Commerce on a number of issues which arise from this estimate. Specifically, the Minister was asked to comment on the process of obtaining loan guarantees in relation to this case and in general terms. Questions were also raised regarding the potential extent of federal liabilities arising out of existing loan arrangements. The specific terms of the sale transaction were also discussed with the Minister.

The Minister informed the Committee that the government is undertaking a thorough examination of this case in order to discover the source of the failure. We recommend that the results of this examination be made available for further discussion and consideration.

Respectfully submitted,

Le président

D. D. Everett

Chairman

Aux termes de la vente, la société Nabu convient de:

- préserver tous les emplois;
- continuer l'exploitation de la CCI pendant au moins deux ans;
- fournir suffisamment de fonds de roulement;
- renoncer à toutes les demandes de pertes d'impôts reportées pour des pertes déjà subies par la CCI.

Le gouvernement fédéral a convenu de régler les dettes qu'avait contractées la CCI à l'endroit de la Financeco et Finecomp (\$91 millions) et d'assurer un fonds de prévoyance de \$3 millions «dans le but de permettre à la CCI de payer ses intérêts et ses déficits d'exploitation» jusqu'à la fin de la vente, au début de janvier.

Le Comité a interrogé le ministre de l'Industrie et du Commerce sur un certain nombre d'éléments découlant de l'adoption de ce budget supplémentaire. Plus précisément, le ministre a été appelé à donner des détails sur la façon d'obtenir des garanties de prêts dans ce cas particulier et de façon générale. Des questions ont aussi été posées quant à savoir jusqu'où pouvaient aller les obligations du gouvernement fédéral inhérentes aux accords actuels sur les prêts. Les conditions précises de la vente ont aussi été discutées avec le ministre.

Ce dernier a informé le Comité que le gouvernement entreprend une étude détaillée de ce cas particulier afin de découvrir la brèche. Nous recommandons que les résultats de cette enquête soient rendus publics afin de pouvoir les étudier davantage.

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, December 8, 1981

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 8.45 a.m. to examine Supplementary Estimates (D) for the fiscal year ending March 31, 1982.

Senator Douglas D. Everett (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, this morning we are meeting to consider supplementary estimates (D) for the fiscal year ending March 31, 1982.

We are honoured to have with us the Minister of Industry, Trade and Commerce, the Honourable Herb Gray, along with Mr. Teschke, the Associate Deputy Minister, and a number of officials, whom I will not introduce at this particular point.

Do you have an opening statement, Mr. Minister?

The Honourable Herb Gray, Minister of Industry, Trade and Commerce: Yes, Mr. Chairman, I would like to make a brief statement.

In June of this year, I announced plans to seek a private sector company to purchase the crownowned shares in Consolidated Computer Inc. I consider this to be the most cost effective solution to the company's problems and the preservation of the residual value of this member of the Canadian computer industry. To carry out this plan, Shieldings Investments Limited of Toronto was retained to advise the government on the most economical way to dispose of the crown's investment in CCI, and to find a buyer. Shieldings identified and assisted in the negotiations with two logical takeover candidates. One of these was Nabu Manufacturing Corporation of Ottawa, a company mainly involved in the design, development and manufacture of microcomputers, but it is also engaged in the design and development of computer software, the distribution of small computer systems and the manufacture of cable television converters.

Nabu has offered to purchase both the federal and Ontario governments' investments in CCI and the lease vehicle for a combination of \$100,000 cash plus participation payments amounting to about \$7.5 million over the next five years. It has also agreed to keep the company in operation for at least two years, to provide sufficient working capital to achieve that goal, and to preserve virtually all jobs at CCI. As well, it will cause both CCI and Financeco to waive all claims for tax loss carry forward in respect of previously accrued losses.

Under the terms of the sales agreement, the government has agreed to pay off the indebtedness of CCI, Financeco and Finecomp. As such, cabinet has authorized the tabling of a special supplementary estimate of \$94 million. The loans now insured by the Ontario and federal governments on behalf of CCI and the lease vehicle total \$91 million—\$47.4 million to Consolidated Computer plus \$43.6 million to Financeco and Finecomp. Of the \$91 million, the federal government will recover from the Ontario government about \$3 million. The

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 8 décembre 1981

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 8 h 45 pour étudier le budget supplémentaire (D) pour l'année financière se terminant le 31 mars 1982.

Le sénateur Douglas D. Everett (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous sommes ici ce matin pour étudier le budget supplémentaire (D) pour l'année financière se terminant le 31 mars 1982.

Nous avons l'honneur d'avoir parmi nous l'honorable Herb Gray, ministre de l'Industrie et du Commerce, ainsi que M. Teschke, sous-ministre-adjoint, et un certain nombre de hauts fonctionnaires que je ne vous présenterai pas immédiatement.

Avez-vous une déclaration à faire, monsieur le Ministre?

L'honorable Herb Gray, ministre de l'Industrie et du Commerce: Oui, monsieur le président, j'aimerais faire une brève déclaration.

En juin dernier, j'ai annoncé des projets pour essayer d'obtenir qu'une société privée achète les actions détenues par la Couronne dans Consolidated Computer Inc. J'ai jugé que c'était là la solution la plus avantageuse de résoudre les problèmes financiers de la société et de préserver la valeur résiduelle de ce membre de l'industrie de l'informatique au Canada. En vue d'exécuter ce projet, j'ai retenu les services de Shieldings Investments Limited de Toronto pour conseiller le gouvernement sur le moyen le plus économique de liquider la part que détenait la Couronne dans la CCI et pour trouver un acheteur. Shieldings a trouvé deux acheteurs intéressés et a contribué au déroulement des négociations avec eux. L'un d'eux était la société Nabu Manufacturing d'Ottawa, société qui s'occupe principalement de la conception, de la mise au point et de la fabrication de micro-ordinateurs, mais qui traite également de la conception et de la mise au point du logiciel d'ordinateurs, de la diffusion de systèmes de petits ordinateurs et de la fabrication de convertisseurs pour la télédistribution.

Nabu a offert d'acheter les parts des gouvernements fédéral et de l'Ontario dans la CCI ainsi que la cession-bail pour \$100,000 en espèces, plus les paiements de participation, ce qui représente \$7,5 millions pour les cinq prochaines années. Elle a également accepté de garder la société en activités pendant au moins deux ans, de fournir suffisamment de capital de roulement pour réaliser ce but et de préserver presque tous les emplois à la CCI. Cela entraînera également les sociétés CCI et Financeco à renoncer à toutes réclamations pour pertes fiscales reportées.

Aux termes de l'accord de vente, le gouvernement a accepté d'assumer les dettes des sociétés CCI, Financeco et Finecomp. A cette fin, le Cabinet a autorisé le dépôt d'un budget supplémentaire spécial de \$94 millions. Les prêts qui sont maintenant assurés par les gouvernements fédéral et de l'Ontario pour le compte de la CCI, ainsi que les cessions, représentent \$91 millions, dont \$47,4 à la Consolidated Computer, plus \$43,6 millions à Financeco et Finecomp. De ces \$91 millions, le gouvernement fédéral récupérera environ \$3 millions du

[Text]

additional \$3 million covered in the supplementary estimate is in the form of contingency funds to permit CCI to meet its interest costs and operating shortfalls during the next several weeks before the closing date of the sale of Nabu.

Be selling their shares and paying the indebtedness, the two governments have ensured that the residual value of the computer manufacturing capability CCI possesses is preserved, virtually all CCI's employees keep their jobs, the company's main product lines will be continued and customers will not be left high and dry, CCI's foreign partners have a chance to continue the relationship with the company, on a renegotiated basis, the total cost to the government will be less than in the case of outright bankruptcy, which would have caused the government to repay insured loans without providing for the continuance of CCI, and would also have made the government liable for employee severance pay and benefits. Also, a bankruptcy would not have enabled the government to get the payments it will be getting through the Nabu transaction described. Finally, CCI will be continuing without further government assistance.

Mr. Chairman and members of the committee, this ends my introductory statement, and now I and my officials are available to you for your questions.

The Chairman: Thank you, Mr. Minister. Senators have before them the background notes prepared by the committee staff as reference material. I understand that Senator Doody is the lead questioner.

Senator Doody: Thank you, Mr. Chairman. My apologies for being late, but traffic was a little slower than usual. I do not have a copy of the opening statement, so I hope I will not be duplicating anything. I wonder if the minister could tell us what Nabu is, if he has not already done so, the company to whom CCI is to be sold?

Hon. Mr. Gray: Nabu is a company based in Ottawa, which I understand to be involved mainly in the design, development and manufacture of microcomputers. It is also engaged, however, in the design and development of computer software, the distribution of small computer systems and the manufacture of cable television converters.

Senator Doody: Is that much the same sort of operation as CCI? Is there a duplication there? What I am really interested in is whether the CCI skills and talents fit into Nabu's work as it is now, and whether CCI has any patents or licences that Nabu can take advantage of.

Hon. Mr. Gray: I would like Elmer Strong of the department to deal with that.

Mr. E. T. Strong, Director, Electrical and Electronics Branch, Department of Industry, Trade and Commerce: There is synergy between the two product lines, particularly in software. There will be a requirement and application of the CCI terminal technology into the Nabu product line, so there

[Traduction]

gouvernement de l'Ontario. Les \$3 millions supplémentaires dont il est question dans le budget supplémentaire constituent un fonds de prévoyance, visant à permettre à la CCI de faire face à ses coûts d'intérêt et d'exploiter à perte pendant plusieurs semaines, jusqu'à ce que la vente à Nabu soit finalisée.

En vendant leurs actions et en remboursant la dette, les deux gouvernements ont préservé à la CCI sa valeur résiduelle de possibilités de fabrication d'ordinateurs, outre que la quasi-totalité des employés de la CCI garderont leur emploi, que la fabrication des principaux produits de la société sera maintenue et que les clients ne seront pas abandonnés, les associés étrangers de la CCI ayant la possibilité de continuer de travailler avec celle-ci, sur une base renégociée; le coût total que devra assumer le gouvernement sera inférieur à ce qu'il aurait été en cas de faillite, ce qui, d'une part, aurait forcé le gouvernement à rembourser les prêts assurés, alors que la CCI aurait dû fermer ses portes, et, d'autre part, l'aurait rendu responsable du versement des avantages et indemnités de cessation d'emploi. Une faillite n'aurait pas non plus permis au gouvernement d'obtenir les paiements qu'il touchera par l'intermédiaire de la transaction conclue avec Nabu. Finalement, la CCI continuera sans autre aide gouvernementale.

Monsieur le président et messieurs les membres du Comité, je termine ainsi ma déclaration préliminaire; nous sommes à votre disposition, mes collègues et moi, pour répondre à vos questions.

Le président: Merci, monsieur le ministre. Les sénateurs ont devant eux les notes d'information préparées par le personnel du Comité à titre de documentation. Je crois savoir que le sénateur Doody dirige les questions.

Le sénateur Doody: Merci, monsieur le président. Je m'excuse d'être un peu en retard, mais la circulation était plus lente qu'à l'accoutumée. Je n'ai pas devant moi l'exemplaire de votre déclaration liminaire; j'espère quand même ne pas vous poser de questions faisant double emploi. Je me demande si le ministre pourrait nous dire ce qu'est Nabu, s'il ne l'a pas déjà fait, société à laquelle la CCI sera vendue.

L'honorable M. Gray: Nabu est une société ayant son siège social à Ottawa qui s'occupe principalement, je pense, de la conception, de la mise au point et de la fabrication de micro-ordinateurs. La société s'occupe également de la conception et de la mise au point de logiciels d'ordinateurs, de la distribution de systèmes de petits ordinateurs et de la fabrication de convertisseurs pour la télédistribution.

Le sénateur Doody: S'agit-il du même genre d'exploitation que celui de la CCI? Y a-t-il double emploi? Ce qui m'intéresse vraiment, c'est de savoir si les aptitudes et connaissances techniques des employés de la CCI s'appliquent au travail qu'accomplit actuellement Nabu et si la CCI a des brevets ou des permis dont Nabu pourrait bénéficier.

L'honorable M. Gray: Je vais demander à Elmer Strong, de mon ministère, de répondre à cette question.

M. E. T. Strong, directeur, direction de l'électronique, ministère de l'Industrie et du Commerce: Il existe une synergie entre les deux gammes de produits, en particulier dans le cas du logiciel. La technologie élaborée par la CCI pour les terminaux sera intégrée par Nabu; il y a donc une synergie très claire entre les deux genres de produits et la technologie.

[Text]

is a very clear synergy between the two product lines and the technology.

Senator Doody: Is the Japanese company involved called Fujitsu?

Mr. Strong: Fujitsu is the Japanese company.

Senator Doody: Is their operation compatible with this sort of thing also? Are they in computer software and hardware?

Mr. Strong: Fujitsu is one of the world leaders in the development, manufacture and marketing of computers, yes.

Senator Doody: They were involved in the original company, in CCI?

Mr. Strong: They are a 24 per cent shareholder in CCI.

Senator Doody: How far does that interest take them into the Nabu operation? What does that 24 per cent of CCI translate into in terms of Nabu? Do they get anything in return for their 24 per cent?

Mr. Strong: They still hold 24 per cent of the shares of CCI, and Nabu will own 65 per cent of the shares of CCI.

Senator Doody: The Government of Canada still holds some shares of CCI?

Mr. Strong: No. There are some shares in the public sector.

Senator Doody: I guess the public sector share is about 10 per cent or so?

Mr. Strong: That is correct.

Senator Doody: With respect to the government's interest in CCI, are we getting out completely? Its \$100,000 in cash and \$7 million in promises, or what?

Hon. Mr. Gray: I would like to ask Mr. Dodd of the Corporate Analysis Branch to assist in this area.

Mr. D. A. Dodd, Acting Director Gen, Corporate Analysis Branch, Department of Industry, Trade and Commerce: Actually, Nabu/Bytec as a partnership represents all the shares held by the Crown in the rights of both Ontario and Canada.

Senator Doody: What does that cover? I make it a total of \$125 million on my reading of it, but it may be more or less than that; the numbers seems to vary. Does the sale price cover the complete crown interest, or does that just include the debt?

Mr. Dodd: The sale price covers all interest of the Crown, with one exception. In CCI it includes everything; all share ownership of the Crown goes to Nabu, and all debt position of the Crown is also sold to Nabu, for \$1 and \$100,000 respectively. Part of the deal is also Financeco, which is a lease vehicle, and Finecomp, its subsidiary, which is an American lease vehicle used by CCI; it is a totally separate company. All the shares in Financeco, which is one share, are being sold to

[Traduction]

Le sénateur Doody: La société japonaise Fujitsu est-elle impliquée dans cette affaire?

M. Strong: La Fujitsu est la société japonaise.

Le sénateur Doody: Son exploitation est-elle compatible avec ce genre de choses? Y fabrique-t-on des logiciels et du matériel d'ordinateur?

M. Strong: Fujitsu est l'une des sociétés les plus importantes au monde pour ce qui concerne la mise au point, la fabrication et la commercialisation des ordinateurs.

Le sénateur Doody: Cette société japonaise participait à la société originale, à la CCI?

M. Strong: Elle détient 24 p. 100 des actions de la CCI.

Le sénateur Doody: Quelle place cela lui donne-t-il au sein de Nabu? Comment se traduisent ces 24 p. 100 de la CCI pour Nabu? La société reçoit-elle quelque chose en retour de ses 24 p. 100?

M. Strong: La Fujitsu et la Nabu détiennent respectivement 24 p. 100 et 65 p. 100 des actions de la CCI.

Le sénateur Doody: Est-ce que le gouvernement du Canada détient quelques actions de la CCI?

M. Strong: Non. Certaines actions appartiennent à des membres du secteur public.

Le sénateur Doody: J'imagine que le secteur public doit avoir des parts d'environ 10 p. 100?

M. Strong: C'est exact.

Le sénateur Doody: En ce qui concerne les intérêts du gouvernement dans la CCI, en sortons-nous complètement? Je fais allusion aux \$100,000 en espèces et aux \$7 millions en promesses, ou à peu près?

L'honorable M. Gray: J'aimerais demander à M. Dodd, de la Direction de l'analyse des sociétés, de nous aider dans ce domaine.

M. D. A. Dodd, directeur général suppléant, Direction de l'analyse des sociétés, ministère de l'Industrie et du Commerce: En réalité, Nabu/Bytec en tant qu'association représente toutes les parts détenues par la Couronne pour l'Ontario et le Canada.

Le sénateur Doody: Cela couvre quoi? J'arrive à un total de \$125 millions à première vue, mais la somme peut être plus ou moins élevée; les chiffres semblent varier, le prix de vente couvre-t-il l'intérêt complet de la Couronne ou comprend-il simplement la dette?

M. Dodd: Le prix de vente couvre tous les intérêts de la Couronne, à une exception près. Dans la CCI, cela comprend tout; toutes les actions de la Couronne vont à Nabu et tout le passif de la Couronne est également vendu à Nabu, pour un \$1 et \$100,000 respectivement. Font également partie du marché Financeco, qui est un instrument de location, et Finecomp, sa filiale, qui est un instrument de location américain utilisé par la CCI; c'est une société entièrement distincte. Toutes les

[Text]

Nabu for \$1. The finance companies have a debt of approximately \$45 million.

Mr. R. A. Curran, Chief, Corporate analysis branch, Department of Industry, Trade and Commerce: It is \$43.6 million.

Mr. Dodd: They have a debt of approximately \$43.6 million, which we will be paying off, but we will retain that as a debt; it will still be owned to the Crown, and payments will be made by the finance companies from the proceeds of leases that they have out. We calculated that these should, as a minimum, be \$7.5 million. These will be paid on the basis of zero per cent the first six months from the date of agreement which has already been made—and the meter is already running on that—12 per cent for the following six months, 30 per cent for the following six months, 40 per cent for the following six months. That brings us up to two years. From two years to five years—at which point there is a sunset clause—the Crown will receive 50 per cent of all proceeds. Note that these are not profits; they are revenues derived from the leases.

Senator Doody: These are contracts for equipment leased to various institutions. You are saying that these contracts have not been assigned to the Crown, but simply some of the revenues that will accrue to the company have been assigned?

Mr. Dodd: The contracts were assigned to the lender banks. There were several banks that we insured and we are paying them off, but the leases will remain the property of the company.

Senator Doody: So the Toronto-Dominion and the other banks that are involved have first call on these contracts, as well as government insurance on the loans?

Mr. Dodd: They do at the present time, but they won't, because all their interest will pass to us upon our paying . . .

Senator Doody: But they also have government-insured loans?

Mr. Dodd: Yes.

Senator Doody: And they also collect the interest on the loan itself?

Mr. Dodd: That is right.

Senator Doody: Good work if you can get it.

The Chairman: I wonder if I could seek a clarification. You have sold the company for \$100,000 cash.

Mr. Dodd: No, we have sold the debt position. We sold the shares of the company for \$1, both Ontario's shares and our shares. We sold the debt that they owed to us, which is \$46.4 million, for \$100,000.

The Chairman: Is it not \$47.4 million?

Mr. Curran: \$47.4 million.

[Traduction]

actions de Financeco qui représentent une part, sont vendues à Nabu pour \$1. Les sociétés de finance ont une dette d'environ \$45 millions.

M. R. A. Curran, chef, Direction de l'analyse des sociétés, ministère de l'Industrie et du Commerce: Leur dette s'élève à \$43,6 millions.

M. Dodd: Elles ont une dette d'environ \$43,6 millions que nous rembourserons, mais qui représentera néanmoins une dette pour nous; cette somme sera encore due à la Couronne et les paiements seront faits par les sociétés de finances à partir des recettes de location. Nous avons calculé que ces dernières seraient d'au moins \$7,5 millions. Elles seront payées sur la base de 0 p. 100 pendant les six premiers mois suivant la date de conclusion de l'accord qui a déjà été passé, ce dont on a déjà commencé à tenir compte, de 12 p. 100 pendant les six mois suivants, de 30 p. 100 pendant les six mois suivants et de 40 p. 100 pendant les six autres mois, qui nous amène à deux ans. De là, pendant trois ans, la Couronne recevra 50 p. 100 de toutes les recettes. Une disposition de limitation de durée s'appliquera une fois ces cinq années écoulées. Notez que ces recettes ne sont pas des profits, ce sont des revenus de location.

Le sénateur Doody: Ce sont des contrats concernant du matériel loué à divers établissements. Vous dites que ces contrats n'ont pas été attribués à la Couronne, mais que simplement quelques-unes des sommes qui reviendront à la société ont été désignées?

M. Dodd: Les contrats ont été attribués aux banques prêteuses. Il y a eu plusieurs banques que nous avons assurées et nous les remboursons, mais les cessions resteront la propriété de la société.

Le sénateur Doody: Il s'ensuit donc que la Toronto-Dominion et les autres banques qui sont en jeu ont premiers droits sur ces contrats et qu'elles bénéficient en outre de l'assurance du gouvernement sur les prêts?

M. Dodd: C'est ce qu'elles font maintenant, mais cela ne se passera pas ainsi à l'avenir, parce que tous leurs intérêts nous seront transmis lorsque nous paierons . . .

Le sénateur Doody: Mais elles ont aussi des prêts assurés par le gouvernement?

M. Dodd: Oui.

Le sénateur Doody: Et elles perçoivent également des intérêts sur le prêt lui-même?

M. Dodd: C'est exact.

Le sénateur Doody: Ce sera une bonne affaire si vous réussissez à l'avoir.

Le président: Je voudrais demander une clarification. Vous avez vendu la société pour \$100,000 en espèces.

M. Dodd: Non, nous avons vendu la dette. Nous avons vendu les actions de la société pour \$1, celles de l'Ontario aussi bien que les nôtres. Nous avons vendu la dette elle avait envers nous, qui est de \$46,4 millions, pour \$100,000.

Le président: Ce n'est donc pas \$47,4 millions?

M. Curran: \$47,4 millions.

[Text]

The Chairman: On the leases, you will get the various percentages of the lease collections. The remainder will go to Nabu, will it?

Mr. Dodd: That is correct.

The Chairman: You think the various percentages you have just stated of the lease payments will aggregate \$7.5 million over five years?

Mr. Dodd: They will, assuming that in a period of five years they will drop from a present level of about \$8 million to approximately \$1 million. There will be a decline as there will be non-renewals.

The Chairman: I am talking about the cash flow to the Crown at that point.

Mr. Dodd: Based on that scenario, that would be the cash flow to the Crown.

The Chairman: At the same time, the cash flow to Nabu would be what? Six or seven million I would expect.

Mr. Curran: I think it is approximately 150 per cent of our share.

The Chairman: So that is about \$10.5 million that goes to Nabu for \$100,000 cash outlay.

Mr. Dodd: The cash add that scenario would be \$21 million. I should add that there is a bonus clause whereby the Crown, in the event that the share derived by Nabu exceeds the Crown's share by more than 150 per cent, shares 50 per cent in that excess. Out of the cash flow that Nabu has, first it is taking aboard a company which is a loser. On day one, even relieved of its debts, CCI is presently losing at the rate of \$1,365,000 per month.

The Chairman: That is without debt service?

Mr. Dodd: That is with debt service. If you take away the debt service of \$835,000 it is still losing \$500,000, and this is why we want to give Nabu an amount of time to get things in order and bring it into a position where it has eliminated that loss. Also from those revenues Nabu must service all the equipment that is on lease and must renegotiate the contracts. Most of it will go to operating losses in the first year or so.

The Chairman: I am trespassing on Senator Doody's time. I may want to come back to that.

Senator Doody: If anybody wants at any time to interrupt to ask questions, by all means do so. To go back to the history of CCI, I note that CCI went into receivership originally in 1971. Is that so?

Mr. W. R. Teschke, Associate Deputy Minister, Department of Industry, Trade and Commerce: That is correct.

Mr. Dodd: My information is that CCI first went into receivership in 1971.

Mr. P. E. Quinn, Assistant Deputy Minister, Finance, Department of Industry, Trade and Commerce: That is correct.

[Traduction]

Le président: Sur les locations, vous obtiendrez les différents pourcentages des perceptions de location. Le reste ira à Nabu, n'est-ce pas?

M. Dodd: C'est exact.

Le président: Vous pensez que les divers pourcentages des paiements de location que vous venez de mentionner se chiffrent à \$5 millions sur cinq ans?

M. Dodd: Ils atteindront ce chiffre, en supposant qu'au cours d'une période de cinq ans, ils diminueront de leur niveau actuel qui est d'environ \$8 millions à environ \$1 million, mais il y aura une baisse étant donné qu'il n'y aura pas de renouvellement possible.

Le président: Je m'intéresse en ce moment aux liquidités de la Couronne.

M. Dodd: En se fondant sur ce scénario, ce seraient là les liquidités de la Couronne.

Le président: En même temps, quelles seraient les liquidités de Nabu? Six ou sept millions, je suppose.

M. Curran: Je pense que son avoir liquide équivaut à environ 150 p. 100 de notre part.

Le président: Il y a donc quelque \$10,5 millions qui vont à Nabu pour une dépense de \$100,000 en argent liquide.

M. Dodd: Non. Les liquidités qui reviendraient à Nabu selon ce scénario seraient de \$21 millions. J'ajouterais qu'il y a une disposition prévoyant un bénéfice supplémentaire, par laquelle la Couronne, au cas où la part obtenue par Nabu dépasserait la part de la Couronne par plus de 150 p. 100 toucherait 50 p. 100 de ce surplus. Il convient toujours de mentionner que Nabu prend en charge une société déficitaire. Dès le premier jour, la CCI, même libérée de ses dettes, opère à perte à un taux actuel de \$1,365,000 par mois.

Le président: Sans le service de la dette?

M. Dodd: Avec le service de la dette. Si l'on enlève \$835 000 à ce titre, la CCI perd toujours \$500 000, et c'est pourquoi nous voulons donner à Nabu un certain temps pour mettre les choses en ordre et éliminer cette perte. A même ces revenus, Nabu doit également assurer l'entretien de tout l'équipement en location et renégocier des contrats. La majeure partie ira aux pertes d'exploitation pour la première année environ.

Le président: J'empiète sur le temps alloué au sénateur Doody. Je voudrais peut-être cependant revenir à cette question plus tard.

Le sénateur Doody: N'hésitez surtout pas à m'interrompre pour me poser des questions. Pour en revenir à l'histoire de la CCI, je note que cette entreprise a été mise sous séquestre en 1971. Est-ce exact?

M. W. R. Teschke, sous-ministre associé, ministère de l'Industrie et du Commerce: Oui.

M. Dodd: Selon mes renseignements, la CCI a été mise sous séquestre en 1971.

M. P. E. Quinn, sous-ministre adjoint aux Finances, ministère de l'Industrie et du Commerce: C'est exact.

[Text]

Senator Doody: What was the amount involved at that time? Was there any government involvement in the company at that time? Who were the major creditors and how much did they lose?

Hon. Mr. Gray: Of course, we are going back to 1971 here. The Crown converted previous loans to CCI in the amount of \$3,125,000 to equity in the company.

Senator Doody: So the Crown was in there for \$3 million in 1971.

Hon. Mr. Gray: That's right. I gather that there had been previous loan guarantees, and when in 1971 the company got into difficulty and went into receivership there was a re-organization, part of which involved the conversion of loans to equity in the amount of \$3,125,000.

Senator Doody: So in 1971, under the re-organization the government had \$3 million worth of equity in the new company, which had originally been dead.

Hon. Mr. Gray: I should also add that I think Ontario converted loans to equity of about a similar amount. There again they are involved as equity participants in the company.

Senator Doody: So the Crown was in for \$6 million in equity after loaning the company that much money prior to 1971. In 1971, after the receivership it was taken up in equity. I am told that in 1976 CCI was in serious trouble again and there were some more loans transferred to equity. Was the government involved in that as well?

Hon. Mr. Gray: That is right. At that time the federal and Ontario governments agreed to convert further direct loans to CCI, totalling \$16.3 million federally and \$4.7 million from Ontario, to further equity in the two companies.

Senator Doody: That is \$20 million in equity, and I understand that \$60 million in loan insurance was authorized. That, in effect, is \$60 million in government guaranteed loans that were authorized in 1976.

Mr. Dodd: That was a ceiling. We never reached that ceiling. The figure we gave before was \$43.6 million.

Hon. Mr. Gray: I think we are talking about two elements here. I believe in 1976—and we are talking about a period when I was not in a position of responsibility in this area—loan insurance totalling \$60 million was a ceiling for the leasing vehicle. Financeco was authorized by the General Adjustment Assistance Board.

Senator Doody: So on the government guaranteed loan there was a ceiling of \$60 million authorized, but you say we never did reach that ceiling. What conditions would be attached to a government guaranteed loan at that time? Was there a ceiling or limit on the amount of interest the banks could charge? What were the banks' obligations? Having been insured by

[Traduction]

Le sénateur Doody: Quel était le montant en cause à l'époque? Le gouvernement avait-il alors des liens quelconques avec l'entreprise? Qui étaient les principaux créanciers de celle-ci et combien ont-ils perdu?

L'honorable M. Gray: Bien sûr, il faut retourner à 1971. La Couronne a converti ses prêts antérieurs à la CCI en actions dans cette entreprise, pour un montant de \$3 125 000.

Le sénateur Doody: La Couronne avait donc des intérêts de \$3 millions dans cette affaire en 1971.

L'honorable M. Gray: C'est exact. Il semble qu'il y ait eu des garanties de prêts antérieures, et que lorsque l'entreprise a eu des difficultés et a été mise sous séquestre en 1971, il y ait eu une réorganisation qui consistait en partie en la conversion des prêts en actions pour un montant de \$3 125 000.

Le sénateur Doody: Par conséquent, en 1971, au moment de la réorganisation, le gouvernement a acquis \$3 millions d'actions dans la nouvelle entreprise, qui était au départ improductive.

L'honorable M. Gray: Je dois ajouter que l'Ontario a, je pense, converti des prêts en actions pour un montant à peu près égal. Cette province a donc aussi des actions dans cette entreprise.

Le sénateur Doody: La Couronne avait donc pour \$6 millions d'actions dans l'entreprise, après lui avoir prêté le même montant avant 1971. En 1971, après la mise sous séquestre, ce montant a été converti en actions. On m'a dit qu'en 1976, la CCI avait connu à nouveau de graves difficultés et que d'autres prêts avaient été convertis en actions. Le gouvernement a-t-il aussi participé à cette transaction?

L'honorable M. Gray: Oui. À l'époque, les gouvernements fédéral et ontarien ont accepté de convertir d'autres prêts directs à la CCI, pour un total de \$16,3 millions pour le fédéral et de \$4,7 millions pour l'Ontario, en actions supplémentaires dans les deux entreprises.

Le sénateur Doody: Cela fait donc \$20 millions en actions, et l'on m'a dit qu'une assurance de \$60 millions sur les prêts avait par ailleurs été autorisée. Cela donne donc en fait \$60 million de prêts garantis par le gouvernement autorisés en 1976.

M. Dodd: Ce chiffre constitue un plafond, que nous n'avons jamais atteint. Le chiffre que nous avons déjà cité est de \$43,6 millions.

L'honorable M. Gray: Je pense que nous parlons ici de deux éléments distincts. En 1976, à une époque où je n'assumais d'ailleurs aucune responsabilité dans ce domaine, le plafond était de \$60 millions pour l'assurance sur les prêts à l'entreprise de location. La firme Financeco a été autorisée par la Commission d'aide générale de transition.

Le sénateur Doody: Il y avait donc un plafond autorisé de \$60 millions sur les prêts garantis par le gouvernement, mais vous dites que nous ne l'avons jamais atteint. De quelles conditions étaient assortis à l'époque les prêts garantis par le gouvernement? Y avait-il une limite au montant des intérêts que les banques pouvaient demander? Quelles étaient les

[Text]

government against loss, what risk did the banks take in this particular instance?

Mr. Dodd: There was a mixed risk. Some of these loans were insured 90 per cent and some were insured at different rates. It was quite a mixed bag. In terms of interest, it is the practice under insured loan agreements that the Enterprise Development Board establishes all the terms and conditions of the loan, but they do not dictate what the lending institution's interest rate will be, so normally, since it is an insured loan, it is pretty close to prime. Plus the board charges a 1 per cent insurance fee, so that is added on to the interest rate, and usually the bank will throw in between 1 per cent and 1½ per cent because it is a term loan.

Senator Doody: Mr. Chairman, I have a whole lot of questions here, but I realize we have a time limit on us this morning. If any of my colleagues want to get in with questions, I would invite them by all means to do so.

The Chairman: Honourable senators, we will not enforce the rule of leaving the lead questioner being free to ask his questions, so if anybody else wants to ask something please go ahead.

Mr. Godfrey: Let Senator Doody go on. We can just ask supplementary questions as they occur to us.

Senator Doody: The history of the company after 1976 is that it was still pretty deeply in debt and the government's interest was getting substantial, to say it in the kindest way possible. What participation in terms of direction or supervision did government have at that time? The Crown then had over \$20 million in equity and up to \$60 million in guarantees. Did the Crown under both governments have directors on the board or active participation in the management? What was our protection for that amount of money? In 1976 it is really getting into pretty big numbers. What was the Crown's protection in here? Do we have people on the board?

Mr. Dodd: Yes, we do. We have lists of those people that were to be tabled before the house committee. Possibly we could do the same here.

Senator Leblanc: I wonder if we were monitoring the transactions that were going on in that corporation, since we got involved in 1971? Was the federal government monitoring anything or just accepting what was going on, putting more money in and that was it?

Mr. Dodd: Over the period it was subjected to considerable scrutiny. It has always been the practice of the Enterprise Development Board and its predecessor board on any loan originally in excess of \$1 million, and in later years \$3 million, to have a member on the board of directors. In this case we had several.

[Traduction]

obligations de ces dernières? Puisqu'elles étaient assurées contre les pertes par le gouvernement, quels risques les banques prenaient-elles dans ce cas particulier?

M. Dodd: Les risques variaient selon les prêts. Certains de ces prêts étaient assurés à 90 p. 100 et certains autres dans des proportions différentes. Il y avait un peu de tout. En termes d'intérêts, la Commission d'expansion des entreprises a pour pratique d'établir, en vertu des ententes de prêts garantis, toutes les conditions de ces prêts, mais elle n'a pas indiqué quels devaient être les taux d'intérêt consentis par les institutions prêteuses; normalement, puisqu'il s'agit de prêts assurés, ce taux est assez proche du taux préférentiel. La Commission demande en outre des frais d'assurance de 1 p. 100, qui s'ajoutent au taux d'intérêt, et la banque ajoute habituellement entre 1 et 1½ p. 100 parce qu'il s'agit d'un prêt à terme.

Le sénateur Doody: Monsieur le président, j'ai beaucoup de questions à poser, mais je me rends compte que nous n'avons pas beaucoup de temps ce matin. Si mes collègues veulent poser des questions, je les invite à le faire sans hésitation.

Le président: Honorables sénateurs, nous n'appliquerons pas la règle qui consiste à laisser le principal interrogateur libre de poser ses questions; par conséquent, si quelqu'un d'autre veut en poser, qu'il n'hésite pas.

M. Godfrey: Laissons le sénateur Doody continuer. Nous pouvons poser simplement des questions supplémentaires au fur et à mesure de la discussion.

Le sénateur Doody: Après 1976, l'entreprise était passablement endettée, et les intérêts du gouvernement y devenaient de plus en plus importants, pour ne pas dire plus. Quelle était à l'époque la participation du gouvernement en termes de direction ou de surveillance? La Couronne avait alors plus de \$20 millions en actions et jusqu'à \$60 millions en garanties. Les deux gouvernements avaient-ils des administrateurs sur place ou participaient-ils activement à la gestion de l'entreprise? Quelle était notre protection en ce qui a trait à ce montant, qui était rendu assez élevé en 1976? Quelles étaient les garanties de la Couronne à ce sujet? Avons-nous des représentants au conseil d'administration de l'entreprise?

M. Dodd: Oui, nous en avons. Nous en avons d'ailleurs des listes, qui ont été déposées devant le comité de la Chambre. Nous pourrions peut-être vous les communiquer aussi.

Le sénateur Leblanc: Je me demande si nous suivions les transactions qui se faisaient dans cette entreprise depuis que nous y avons investi en 1971? Le gouvernement fédéral assurait-il une surveillance quelconque ou s'il ne faisait qu'accepter ce qui se passait, en investissant davantage sans se préoccuper de la situation?

M. Dodd: Pendant toute cette période, l'activité de l'entreprise a été suivie de très près. La Commission d'expansion des entreprises, comme son prédécesseur, a toujours eu pour pratique de déléguer un de ses membres au conseil d'administration des entreprises auxquelles elle prête des montants importants: à l'origine, c'était plus de \$1 million, et quelques années après, \$3 millions. Dans ce cas-ci, nous avons plusieurs représentants au conseil d'administration de la CCI.

[Text]

Mr. Quinn: Mr. Dodd is basically right. After 1976 the company did produce financial statements which showed modest profits, some growth and some progress.

Senator Leblanc: Were they audited?

Mr. Quinn: Yes.

Hon. Mr. Gray: It is a public company.

Mr. Quinn: It is a public company, and there is a large firm of auditors that provides the statements. Reports were made to the Enterprise Development Board from time to time on how the company was performing, and at that time, on the basis of those statements, the company looked all right. The management team that had been put in place over that period of time had had good experience in other companies before. The trouble first came to light when the 1979 statements, showing a calamitous level of loss, came forward, and at that time there was a good deal of action taken to see what could be done with Consolidated Computer. I guess we were alerted to the fact, as statements started to roll out showing a deterioration, essentially in sales and marketing effort.

Senator Doody: Was there a management problem? Mr. Brown was head of the task force the government sent in about sixteen months ago to try to discover what the causes of the problems were, and some of the comments I have read seem to indicate that management was weak, that proper inventory and financial control systems did not yet exist. One would have thought that from 1976 up to now any kind of monitoring would have noted the fact that proper inventory and financial control systems did not exist. These are basic management requirements. I admit that I am lost in discussion of computer technology, hardware and software, but when you get down to the basic ABCs I think most of us can try to get a grip on that. From what I have read, Mr. Brown seemed to be appalled at the inability to keep a grip on the basic management requirements. Would that be a reasonable assumption, or did I misinterpret what I read?

Mr. Quinn: I think we all agree with Mr. Brown's assessment of the situation at that time. There were two kinds of basic problems. He is a chartered accountant by profession and has managed various business enterprises at various levels and of various sizes. Once he got in there and put these so-called control systems to work he found them inadequate. He has said consistently since the day he has been in there that he has been appalled at the lack of systems, and, where they were in place, the lack of use of them. On the other side—which I do not believe came out in the press reports—he also says that the sales and marketing effort deteriorated to a considerable degree; sales fell off by almost 50 per cent, which had a calamitous effect on cash flow, and I would not have to do the arithmetic for that.

[Traduction]

M. Quinn: M. Dodd a raison en gros. Après 1976, l'entreprise a produit des états financiers qui montraient des profits modestes ainsi qu'une légère croissance et certains progrès.

Le sénateur Leblanc: Ces états financiers ont-ils été vérifiés?

M. Quinn: Oui.

L'honorable M. Gray: Il s'agit d'une compagnie publique.

M. Quinn: Effectivement, et c'est une importante firme de vérificateurs qui prépare ses états financiers. La Commission d'expansion des entreprises recevait de temps en temps des rapports sur le rendement de la compagnie, et à cette époque, selon ces rapports, l'entreprise semblait en bonne posture. L'équipe de gestion mise en place pendant cette période avait acquis une solide expérience dans d'autres entreprises auparavant. Les problèmes ont commencé à se manifester lorsqu'ont été publiés les états financiers de 1979, qui révélaient des pertes énormes; à l'époque, de nombreuses mesures ont été prises pour voir ce qui pouvait être fait de la Consolidated Computer. J'imagine que nous étions conscients de la situation, puisque les états financiers ont commencé à montrer une détérioration, particulièrement dans les domaines des ventes et de la mise en marché.

Le sénateur Doody: Y avait-il un problème de gestion? M. Brown dirigeait le groupe de travail que le gouvernement a créé il y a environ seize mois pour essayer de déterminer les causes du problème, et certains des commentaires que j'ai lus semblent indiquer que la gestion avait des faiblesses, et qu'il n'existait pas encore de système efficace d'inventaire et de contrôle financier. On aurait pu croire que depuis 1976, n'importe quels mécanismes de surveillance auraient permis de remarquer qu'il n'y avait pas encore de système d'inventaire et de contrôle financier; il s'agit là d'exigences de gestion fondamentales. J'admets que je m'y perds dans les questions de techniques informatiques, ainsi que de matériel et de logiciel, mais je pense que la plupart d'entre nous peuvent comprendre les notions fondamentales dans ce domaine. D'après ce que j'ai lu, M. Brown semblait atterré que l'entreprise soit à ce point incapable de répondre aux exigences fondamentales de gestion. Est-ce une affirmation raisonnable, ou si j'interprète mal ce que j'ai lu?

M. Quinn: Je pense que nous sommes tous d'accord avec l'évaluation que M. Brown a faite de la situation à cette époque. Il y avait deux catégories de problèmes fondamentaux. M. Brown est expert-comptable, et il a géré diverses entreprises commerciales d'envergure et de niveau différents. Lorsqu'il est entré à la CCI et qu'il a mis à l'épreuve les prétendus systèmes de contrôle, il les a trouvés insuffisants. Il n'a cessé de répéter depuis qu'il a commencé à s'occuper de cette entreprise qu'il était atterré de l'absence de systèmes ou alors, lorsqu'il en existait effectivement, du peu d'utilité qu'ils avaient. D'autre part, ce qui ne paraît pas, je pense, dans les rapports de presse, il a également indiqué que les domaines des ventes et de la mise en marché ont connu une baisse considérable; les ventes ont chuté de près de 50 p. 100, ce qui a eu des effets désastreux sur les rentrées; il n'est pas nécessaire de faire de savants calculs pour le comprendre.

[Text]

Mr. Teschke: I think we should also mention the numerous changes of management the new board did bring about over the earlier years; several times the management was changed.

Mr. Quinn: Perhaps I could just finish that point. The other serious mistake that had been made in that period of time that you raise is that they had established a large U.S. marketing operation that required about \$50 million worth of sales to make it viable, and that never happened.

The Chairman: What level of sales?

Mr. Dodd: It reached \$25 million.

The Chairman: In 1979?

Mr. Dodd: In 1978. Then it dropped off to around \$12 million last year, and this year it is running about that level.

The Chairman: Were there any asset write-offs at the time?

Mr. Dodd: Were they depreciating their assets?

The Chairman: No. I gather that the big loss appeared in 1979. Or was it 1980?

Mr. Dodd: The first big one was in 1979.

The Chairman: Due to a fall in sales?

Mr. Quinn: That was a major factor.

The Chairman: Were there any asset write-offs that contributed to that?

Mr. Quinn: Not that I recall of any major significance.

The Chairman: What was the loss in 1979?

Mr. Quinn: In 1979 it was \$10 million.

The Chairman: After a profit rate of what?

Mr. Quinn: On the \$25 million it had been \$3 million I believe the year before; \$600,000.

The Chairman: That is \$600,000 in 1979 or 1978?

Mr. Quinn: In 1978.

The Chairman: What were the previous three years' profits?

Mr. Quinn: They were \$418,000 on \$18 million of sales; and \$24,000 on \$25 million sales.

The Chairman: Were they net profits?

Mr. Quinn: Yes, after tax, after everything.

Senator Doody: I do not have the ratio of sales to profits to investment from 1976 up to now. It has been said that management changes were effected in the interim, between the time government got deeply involved in 1976 and the time Mr. Brown was sent in. Were these changes of top management or of scientific or research management? I notice one of the comments made is that there appeared to be management inability to keep pace with modern improvements in corporate terminal technology. It seems to me that of all things this company should have managed to keep up with it would be improvements in modern computer technology. That was one

[Traduction]

M. Teschke: Je pense que nous devrions également mentionner les nombreux changements de direction apportés par le nouveau conseil d'administration au cours des premières années; la direction a changé plusieurs fois.

M. Quinn: Je pourrais peut-être conclure sur ce point. L'autre erreur grave commise à l'époque dont vous parlez, c'est que l'entreprise a lancé une vaste campagne de mise en marché aux États-Unis, qui ne pouvait être rentable sans des ventes d'une valeur d'environ \$50 millions, ce qui ne s'est jamais produit.

Le président: Quelles ont été les ventes?

M. Dodd: Elles ont atteint \$25 millions.

Le président: \$25 millions en 1979?

M. Dodd: En 1978. Elles sont ensuite tombées à \$12 millions l'an dernier, et sont encore à peu près au même niveau cette année.

Le président: Y a-t-il eu des défalcons d'actif à l'époque?

M. Dodd: L'entreprise a-t-elle amorti son actif?

Le président: Non. Il semble que la plus grosse perte se soit produite en 1979, ou peut-être en 1980.

M. Dodd: La première perte importante a eu lieu en 1979.

Le président: En raison d'une baisse des ventes?

M. Quinn: C'était un facteur important.

Le président: Y a-t-il eu des défalcons d'actif qui ont contribué à cette situation?

M. Quinn: Je ne me souviens pas qu'il y en ait eu d'importantes.

Le président: Quelles étaient les pertes en 1979?

M. Quinn: De \$10 millions.

Le président: Après des profits de combien?

M. Quinn: Sur les \$25 millions, les profits s'étaient élevés à \$3 millions l'année précédente, je pense; \$600 000.

Le président: A \$600 000 en 1979 ou en 1978?

M. Quinn: En 1978.

Le président: Quels avaient été les profits pendant les trois années précédentes?

M. Quinn: De \$418 000 sur des ventes de \$18 millions et de \$24 000 sur des ventes de \$25 millions.

Le président: S'agit-il de profits nets?

M. Quinn: Oui, après impôt et tout le reste.

Le sénateur Doody: Je n'ai pas de chiffres sur le rapport entre les ventes, les profits et les investissements depuis 1976. On a dit que des changements avaient été apportés à la direction depuis, entre le moment où le gouvernement a commencé à s'intéresser de près à l'entreprise, en 1976, et celui où M. Brown y a été envoyé. Ces changements concernaient-ils la haute direction, ou encore le secteur scientifique et la recherche? Je remarque qu'un des commentaires qui ont été faits porte sur l'incapacité de la direction à se tenir au courant des progrès des techniques informatiques appliquées à l'entreprise. Il me semble que la première chose dont cette entreprise aurait

[Text]

of the comments made as to its difficulties, that there was this inability to keep up. It is also said that the company has had very ambitious research and development programs of a long-term nature which added to its capital problems. It would seem that a great deal of its capital went into long-term research, which is a very laudable ambition provided the cash flow is there to make it possible. It would appear to me that this company went ahead with these sorts of programs anyway and expected government guarantees to make up the cash flow difficulty. Would that be a fair comment? What effect did the management changes that you mentioned from 1976 to 1979 have on this sort of policy?

Mr. Quinn: With regard to the management changes in 1976, there was a management team put in. That simply did not work out, and that is easy to measure in retrospect. That was the management team that established that very large marketing operation, and that in fact was found not to have the management and financial controls that were necessary to run this firm, and so on, that we mentioned earlier. Mr. Brown went into the company early in the summer of 1980, got a handle on it and came back with an option to either wind up CCI or sell it, or do something in a positive way to turn it around, to give us the best inside information he could. At that time he took two other officers with him, really to work with him; mainly and essentially on the financial side. As I understand it—and Mr. Strong may want to add to this—the scientific, and in particular the software, people of CCI are rather well regarded in the community for their desing ability, their creativity and their ability to manufacture a reliable product. I guess when we come down to the bottom line, we really have to say the problems are of a general management nature.

Senator Godfrey: May I ask a supplementary, going back to sales? They put in a tremendous organization in the States to try and sell, and in spite of all that sales dropped from \$25 million to \$12 million. Doesn't that indicate that there is something wrong with the product, and therefore should alert people immediately that sales went down that they had something that couldn't be sold and they had better pack it up?

Mr. Dodd: There was a recognition that the product was becoming obsolete. It was technology mainly from the early seventies and its life expectancy was running down. A great many hopes had been placed in these long-term researches that we mentioned. Some of them turned out to be too long-term and never came on stream, so the company was forced, and would have been forced, to go with its current technology for at least another two to three years. We could not see there was reason to fund the losses through that period.

[Traduction]

dû se préoccuper, ce sont les progrès des techniques informatiques. Cette incapacité à suivre l'évolution dans le domaine a été soulevée en relation avec les difficultés de l'entreprise. On a également dit que cette dernière avait lancé des programmes très ambitieux de recherche et de développement à long terme, qui ajoutaient à ses problèmes de capitaux. Il semblerait qu'une grande partie de ces capitaux aient été engloutis dans la recherche à long terme, ce qui est une ambition fort louable à condition que les rentrées soient suffisantes pour le permettre. Il me semble que cette entreprise a poursuivi malgré tout ce genre de programmes, comptant sur les garanties gouvernementales pour résoudre ses problèmes de rentrées. Est-ce un commentaire juste? Quels ont été les effets, sur la politique en ce sens, des changements de direction qui se sont produits entre 1976 et 1979?

M. Quinn: Pour ce qui est des changements apportés en 1976, une équipe de gestion a été mise en place. Cette solution n'a pas donné de bons résultats, et c'est facile à comprendre rétrospectivement. C'est l'équipe de gestion qui a lancé cette grande campagne de mise en marché, et qui en fait, comme on l'a découvert par la suite, ne disposait pas des mécanismes de contrôle administratif et financier nécessaires pour diriger cette entreprise, comme nous l'avons mentionné plus tôt. M. Brown est arrivé à l'entreprise au début de l'été 1980 avec le mandat, en fait, d'en stabiliser l'exploitation, d'évaluer la situation et de proposer soit la liquidation, soit la vente de la CCI, ou encore quelque autre mesure positive pour changer la situation, et de nous donner les meilleurs renseignements possibles de l'intérieur. A l'époque, il a amené avec lui deux fonctionnaires, pour travailler avec lui surtout dans le secteur financier. D'après ce que je comprends, et M. Strong voudra peut-être ajouter un commentaire à ce sujet, le personnel affecté au secteur scientifique, et en particulier au logiciel, à la CCI est assez bien coté dans le milieu pour ses talents de conception, sa créativité et son aptitude à fabriquer un produit fiable. Je suppose qu'en dernière analyse, nous devons vraiment dire que les problèmes relèvent de la gestion générale.

Le sénateur Godfrey: Pourrais-je poser une question supplémentaire, pour en revenir aux ventes? L'entreprise a mis sur pied une gigantesque campagne aux États-Unis pour essayer de vendre son produit, et malgré tout, ses ventes sont passées de \$25 million à \$12 millions. Est-ce que cela n'indique pas que le produit lui-même est mauvais, de sorte que l'entreprise aurait dû se rendre compte dès la chute des ventes qu'elle ne pourrait pas le vendre et qu'elle ferait mieux de les remballer?

M. Dodd: L'entreprise se rendait compte que son produit tombait en désuétude; il était fabriqué surtout selon des techniques utilisées au début des années 70, et ses possibilités de vie utile diminuaient. Les recherches à long terme que nous avons déjà mentionnées soulevaient de grands espoirs. Certaines se sont révélées trop longues et n'ont jamais donné de résultats, de sorte que l'entreprise a été forcée, comme elle l'aurait été de toute façon, de se contenter des techniques qu'elle utilisait déjà pour au moins deux ou trois autres années. Il n'y avait selon nous aucune raison de financer les pertes au cours de cette période.

[Text]

Mr. Quinn: On the other hand, the total story is not just one of product that suddenly overnight became obsolescent, because that is not the way it happened. The company was able to land a \$12 million contract with ICL in the U.K. with one part of its existing product line, so it can make sales if it is properly driven. That sales collapse, we think when we get to the bottom line on that aspect, is really an indication of a very serious management collapse.

Senator Godfrey: On the sales side?

Mr. Quinn: Yes.

Senator Godfrey: In spite of the fact that they set up this great sales organization?

Mr. Quinn: Yes.

Senator Leblanc: It seems that in 1976 the company started to have difficulties; it didn't work out very well. The government was involved to the extent of about \$26 million at that time, taking the figure that was quoted, which of course may be wrong. Why did we not just withdraw from the company at that time, when we would have lost only \$26 million instead of \$94 million now?

Senator Doody: I think \$125 million is the number.

Senator Godfrey: Is it \$125 million?

Senator Doody: So I understand.

Senator Leblanc: Altogether, yes. The federal government, sensing that business in the company was going down, could have made the decision that was made this year, recouping the \$100,000, with a probability of \$7 million or \$8 million for the next five years. We are not sure we are going to get \$7 million or \$8 million; it is a probability. I wonder why we did not at that time decide that enough was enough and just withdraw. Was that on account of trying to save the jobs and so on?

Hon. Mr. Gray: I would like to make a slight clarification. The figure of government loss of \$125 million reported in the press arose, I think, out of a misinterpretation of answers given to the committee in the other place. I think the \$125 million figure involves a contribution to Consolidated Computer of some \$9.3 million under PAIT, the Program for Advancement of Industrial Technology, and the EDP contribution program, which is not a loan or a guarantee but is to help finance carrying out research and development projects, which as far as I am aware were carried out. Therefore, the amounts that could be described as losses linked to the guarantees that we have been discussing so far would, I think, total \$119.7 million, after taking into account and deducting \$3 million expected to be recovered from the Government of Ontario. I'm sorry, that figure should be \$110 million. The \$119.7 million that I mentioned includes the \$9 million research and development contributions made over a period of years, which, as I say, were for assistance in financing research and development activities which were carried out.

[Traduction]

M. Quinn: Par ailleurs, il ne suffit pas de dire que le produit était soudainement devenu désuet, parce que ce n'est pas ainsi que cela s'est passé. L'entreprise a réussi à obtenir un contrat de \$12 millions avec l'ICL, au Royaume-Uni, avec une partie de sa gamme de produits existants; elle pourrait donc faire des ventes si elle était bien administrée. Cette chute des ventes, si l'on étudie la question de près, est en fait selon nous un indice d'une très grave crise de gestion.

Le sénateur Godfrey: Du côté des ventes?

M. Quinn: Oui.

Le sénateur Godfrey: Malgré la mise sur pied de cette grande campagne de vente?

M. Quinn: Oui.

Le sénateur Leblanc: Il semble que l'entreprise ait commencé à avoir des difficultés en 1976 et que la situation ne se soit pas améliorée beaucoup depuis. Le gouvernement a fourni près de \$26 millions à l'époque, si l'on se fie au chiffre cité, qui peut bien sûr être erroné. Pourquoi ne nous sommes-nous pas retirés tout simplement de l'entreprise à ce moment-là, alors que nous aurions perdu seulement \$26 millions au lieu des \$94 millions que nous perdons maintenant?

Le sénateur Doody: Je pense qu'il serait plus exact de parler de \$125 millions.

Le sénateur Godfrey: \$125 millions?

Le sénateur Doody: Si je comprends bien.

Le sénateur Leblanc: En tout, oui. Le gouvernement fédéral, sentant que les affaires de l'entreprise périllicitaient, aurait pu prendre la décision qu'elle a prise cette année, et récupérer les \$100,000 avec une probabilité de \$7 millions ou \$8 millions pour les cinq prochaines années. Nous ne sommes pas sûrs d'obtenir ces \$7 millions ou \$8 millions; ce n'est qu'une probabilité. Je me demande pourquoi nous n'avons pas décidé à l'époque que cela suffisait, et pourquoi nous ne nous sommes pas tout simplement retirés de l'affaire. Était-ce pour une raison de conservation des emplois ou une autre raison de ce genre?

L'honorable M. Gray: J'aimerais apporter ici un petit éclaircissement. Le chiffre cité par la presse au sujet des pertes du gouvernement, c'est-à-dire \$125 millions, vient selon moi d'une interprétation erronée des réponses données au comité de l'autre Chambre. Je pense que ce chiffre de \$125 millions englobe une contribution à la Consolidated Computer d'environ \$9,3 millions dans le cadre du Programme d'avancement de la technologie (PAT) et du programme de contributions du PEE; il ne s'agit donc pas d'un prêt ou d'une garantie, mais d'un montant destiné à financer les projets de recherche et de développement, qui, que je sache, ont été réalisés. Par conséquent, le montant qui pourrait correspondre aux pertes liées aux garanties dont nous avons discuté s'élèverait, je pense, à \$119,7 millions, après déduction des \$3 millions qui doivent être récupérés du gouvernement de l'Ontario. Je m'excuse, mais c'est plutôt de \$110 millions qu'on aurait dû parler. Dans les \$119,7 millions dont j'ai fait état, il faut inclure \$9 millions pour la recherche et le développement qui ont été versés pendant un certain nombre d'années et qui, je vous le signale,

[Text]

Senator Godfrey: For the company itself, for their own product?

Hon. Mr. Gray: Yes. That is not to say the amount still remaining is not substantial.

Senator Godfrey: If you take those grants into account plus the loss, what is the total amount of government assistance, if you want to put it that way, rather than the government loss?

Hon. Mr. Gray: It would be \$119.7 million, of which, as I say, \$9 million was pursuant to PAIT ongoing programs involving support for research and development projects which, as far as I am aware, were carried out according to their terms.

It is very difficult to apply hindsight to analysis and decisions that were made a number of years previously, especially on my part, when I was not playing any role in the matter. I think at that time the involvement of the government in the decisions in question was the subject of supplementary estimates and committee discussion in 1976, although I stand to be corrected. The rationale for the government's action, as they saw it at that time, is likely part of government record.

Senator Godfrey: Which committee discussion are you talking about?

Mr. Teschke: The house committee at that point.

Senator Godfrey: I was wondering if it was this committee.

Hon. Mr. Gray: It could have been. I should point out that I basically decided that there was no rationale for the government continuing its involvement and am directing my energies to bringing the matter to an end. This, of course, is something that accumulated over a period of ten years, and perhaps even longer, involving a number of successive decisions. Now, of course, we are carrying out a review to analyze exactly what happened and see what useful lessons can be learned from these circumstances. As I say, my energies and those of the officials working with me at this point in time have been devoted to ending the government involvement on the least costly basis possible, and in a way which contributes to maintaining whatever manufacturing and technology basis of a viable nature the company continue to have, and the jobs involved; not all of them, but the largest possible number.

The Chairman: What is the difference between Financeco and Finecomp?

Mr. Dodd: Financeco is the Canadian lease vehicle and Finecomp is its U.S. subsidiary. It is a Delaware corporation that financed the leases in the United States.

The Chairman: The government has advanced \$81.8 million to Finecomp?

[Traduction]

étaient considérés comme des subventions au titre de travaux de recherche et de développement qui ont été réalisés.

Le sénateur Godfrey: Pour la société même, pour ses propres produits?

L'honorable M. Gray: C'est un fait. C'est donc dire que la somme en souffrance est quand même importante.

Le sénateur Godfrey: Si vous tenez compte de ces subventions auxquelles vous ajoutez la perte, à combien s'élève au total l'aide du gouvernement, si vous préférez l'appeler ainsi, plutôt que la perte du gouvernement?

L'honorable M. Gray: La somme totale est de \$119,7 millions dont, j'ai dit, \$9 millions provenaient du PAT (Programme pour l'avancement de la technologie industrielle) dont les crédits étaient affectés à la recherche et au développement qui, à ce que je sache, étaient effectués suivant les normes.

C'est très difficile de prendre du recul pour des analyses et des décisions qui ont été prises il y a un certain nombre d'années, surtout pour moi, qui n'avais rien à voir dans la question. Je pense qu'à cette époque la part qu'a prise le gouvernement aux décisions en question a fait l'objet d'un budget supplémentaire et de discussions en comité en 1976, bien que j'affirme cela sous toutes réserves. La raison pour laquelle le gouvernement a adopté des mesures, à ce moment-là, figure dans un document du gouvernement.

Le sénateur Godfrey: De quelle discussion en comité parlez-vous?

M. Teschke: Le Comité de la Chambre.

Le sénateur Godfrey: Je me demandais s'il s'agissait bien de ce comité.

L'honorable M. Gray: Cela aurait pu. Je tiens à vous signaler que, fondamentalement, j'ai décidé qu'il n'existait plus aucune raison logique pour que le gouvernement poursuive sa participation à cette entreprise et je consacre toutes mes énergies à régler la question. Bien sûr, toute cette affaire est en branle depuis dix ans, peut-être même plus, nécessitant ainsi la prise d'un certain nombre de décisions successives. Or, aujourd'hui, nous procédons à une étude pour analyser exactement les circonstances et voir quelle leçon utile nous pouvons en tirer. Comme je vous l'ai dit, mes fonctionnaires et moi-même consacrons actuellement toutes nos énergies à mettre fin à la participation du gouvernement et ce, en perdant le moins possible tout en tâchant de contribuer à maintenir les capacités manufacturières et technologiques viables de la société de même que les emplois en cause, pas tous les emplois, mais le plus possible.

Le président: Quelle est la différence entre Financeco et Finecomp?

M. Dodd: La société Financeco est l'établissement canadien de crédit-bail alors que la Finecomp en est la filiale américaine. Il s'agit d'une société Delaware qui a financé le crédit-bail aux États-Unis.

Le président: Le gouvernement a consenti \$81,8 millions à la Finecomp?

[Text]

Mr. Dodd: No. We have advanced a total of \$43.6 million to both of them in aggregate, together. Some of that is U.S. currency, so that is subject to conversion to Canadian dollars.

The Chairman: What is the outstanding capital amount—it would be the undepreciated capital cost I guess of the equipment—at this stage?

Mr. Dodd: We will have to go to the statements for that. We could table that.

The Chairman: What is the overall interest rate?

Mr. Dodd: It varies. Some of the lenders are American and some Canadian. Of course, they are almost all floating rates, so they change almost every week.

The Chairman: The lease payments to be made, are any of those in jeopardy or have any of them been written off?

Mr. Dodd: Some of the leases are not very solid, and once they are carefully examined by the buyer it may prove that it is better to let some of the leases go. Generally speaking, they are not too bad and we expect to derive, as I mentioned, at least \$7.5 million for the Crown.

The Chairman: And \$21 million for Nabu.

Mr. Dodd: I can now answer the question on the undepreciated capital cost. At September 30th it was \$19 million.

The Chairman: What would be the original capital cost of that \$19 million worth?

Mr. Curran: \$52 million.

The Chairman: What would be the servicing cost of those leases that remain?

Mr. Dodd: This is very hard to determine, because it is not broken out in the statements as a separate account. We know it is very high, because in, for instance, the New York City area, there are only about 25 installations, and in other cities even less, so it is a fairly high cost thing. The idea was that you had to establish servicing bases and eventually the number of installations that you had in the area would rise. Of course, with the drop in sales this did not quite happen.

Senator Doody: Why did we deal directly with these two financing companies rather than with the parent company? When I say "we" I mean the government. I guess that is an old habit from dealing with these disasters in Newfoundland. Do we have any control of these financing companies? For instance, for the finance company in the United States were there government appointed directors on the board? How was that handled?

[Traduction]

M. Dodd: Non. Nous avons avancé un total de \$43,6 millions aux deux sociétés. Oui, dont une partie est en devises américaines qu'il faut donc convertir en dollars canadiens.

Le président: Aujourd'hui, quelle est la valeur du capital non versé, il s'agit en fait de la fraction non amortie du coût en capital, je suppose?

M. Dodd: Pour vous répondre, je devrai me reporter aux déclarations. Nous pourrions les faire inscrire au compte rendu.

Le président: Quel est le taux d'intérêt global?

M. Dodd: Il varie. Certains des prêteurs sont Américains, d'autres Canadiens. Bien sûr, il s'agit presque tous de taux flottants, c'est donc dire qu'ils changent presque toutes les semaines.

Le président: Les paiements de crédit-bail qui doivent être effectués, y en a-t-il certains qui sont en danger ou d'autres ont-ils été amortis?

M. Dodd: Certaines des opérations de crédit-bail ne sont pas très solides et une fois que l'acheteur les aura étudiées soigneusement, il décidera peut-être qu'il est préférable d'en abandonner quelques-unes. De façon générale, elles ne sont pas trop mal et nous espérons en tirer, comme je l'ai dit, au moins \$7,5 millions pour la Couronne.

Le président: Et \$21 millions pour Nabu.

M. Dodd: Je peux maintenant vous donner une réponse sur la fraction non amortie du coût en capital. Au 30 septembre, elle était de \$19 millions.

Le président: Quel est le coût en capital initial de ces \$19 millions?

M. Curran: \$52 millions.

Le président: Quels sont les frais d'entretien imputés à ces baux qui restent?

M. Dodd: Ils sont très difficiles à déterminer parce qu'ils ne sont pas ventilés dans les documents, ni inscrits comme comptes distincts. Nous savons qu'ils sont très élevés parce que, par exemple, dans le secteur de la ville de New York, on ne compte qu'environ 25 installations et dans d'autres villes encore moins. C'est donc dire qu'il s'agit là de frais très élevés. Il avait été prévu d'établir des établissements préposés à l'entretien et à la réparation, ce qui aurait eu pour effet d'augmenter par la suite le nombre des installations dans les régions en cause. Bien sûr, avec la baisse des ventes, ce n'est pas exactement ce qui s'est produit.

Le sénateur Doody: Pourquoi avons-nous transigé directement avec ces deux sociétés de financement plutôt qu'avec la société mère? Et quand je dis «nous», je veux dire le gouvernement. Je suppose que c'est là une vieille habitude qui me vient des transactions concernant des désastres du même genre à Terre-Neuve. Avons-nous un certain contrôle sur cette société de financement? Par exemple, pour la société de financement située aux États-Unis, comptait-on des directeurs nommés par le gouvernement à son conseil d'administration? Comment tout cela fonctionnait-il?

[Text]

Mr. Dodd: There were four people, two government employees and two employees of Thorne, Riddell, on the board of directors. The Thorne, Riddell members were the signing people and acted in a fiduciary position.

Senator Doody: For the Americans?

Mr. Dodd: For both. Finecomp was a wholly-owned subsidiary, so it was controlled through its parent, Financeco.

The Chairman: Did you say the interest payments received by the government were about \$800,000? You say \$1.3 million was the loss.

Mr. Dodd: It was \$1.36 million. I am speaking only of CCI.

The Chairman: That is a monthly loss?

Mr. Dodd: The monthly interest payment as of last month was \$850,000.

The Chairman: Leaving about \$500,000, or \$6 million a year, of operating losses on the present mode of operating?

Mr. Dodd: Exactly. And there is a small loss that the financial corporation itself undergoes.

The Chairman: But there is \$21 million that they could look at on rentals without any offsetting costs at all, given that there is no interest cost?

Mr. Dodd: No. They have to service all the machines from that \$21 million. And they have to pay those operating losses. In the case of both the successful bidder and the unsuccessful bidder, their business plans seem to show that it would take some six months to make any major inroads into reducing costs, and their assumption seemed quite plausible, so they are going to lose a good deal in the opening periods.

The Chairman: Who owns Nabu?

Mr. Dodd: Nabu was formed July 1, 1981; it is an amalgamation of seven small companies in the telecommunications industry.

Senator Leblanc: Did they form Nabu specially to buy out this corporation which we are dealing with?

Mr. Dodd: Nabu was already formed.

Senator Leblanc: In July, 1981. That is what you said?

Mr. Dodd: Yes.

Senator Leblanc: And we made a deal with them in November, 1981?

Mr. Dodd: That's right, but we started to negotiate that deal only about two to three weeks prior to that.

Hon. Mr. Gray: I think it is a matter of public record that Nabu was started by a group of people who had a very successful track record in the computer field—for example, Denzil Doyle, the former head of Computing Devices of Canada—who decided to pool their skills and resources to start a major Canadian based and Canadian controlled com-

[Traduction]

M. Dodd: Le conseil d'administration était composé de quatre personnes, deux employés du gouvernement et deux autres employés de la société Thorne, Riddell. Ces derniers étaient les fondés de signature et agissaient à titre de fiduciaires.

Le sénateur Doody: Pour les Américains?

M. Dodd: Pour les deux. La Finecomp était une filiale à cent pour cent, elle était donc contrôlée par la société mère, la Financeco.

Le président: Avez-vous dit que les versements d'intérêt perçus par le gouvernement se chiffraient aux alentours de \$800,000? Vous dites que la perte était de \$1,3 million.

M. Dodd: De \$1,36 million. Je ne parle que de la CCI.

Le président: S'agit-il ici d'une perte mensuelle?

M. Dodd: Les intérêts mensuels, le mois dernier, étaient de \$850,000.

Le président: Ce qui fait environ \$500,000, ou \$6 million par année de perte d'exploitation selon le mode de calcul actuel.

M. Dodd: C'est exact. Et la société financière absorbe elle-même une petite perte.

Le président: Mais il y a aussi ces \$21 millions qui peuvent être considérés comme des frais de location sans aucun coût compensatoire, si l'on considère qu'il n'y a aucun frais d'intérêt?

M. Dodd: Non. La société doit réparer toutes les machines à même ce fonds de \$21 millions. Et elle doit absorber ces pertes d'exploitation. Suivant les plans des soumissionnaires, qu'ils soient acceptés ou non, il semble que l'on devrait compter environ six mois avant d'être vraiment en mesure de réduire les frais, et cela semble très plausible. C'est donc dire qu'ils vont perdre beaucoup d'argent au début.

Le président: A qui appartient la société Nabu?

M. Dodd: La société Nabu a été créée le 1^{er} juillet 1981, résultat d'une fusion de sept petites sociétés dans l'industrie des télécommunications.

Le sénateur Leblanc: A-t-on créé la société Nabu spécialement pour racheter cette société dont nous parlons?

M. Dodd: Elle était déjà créée.

Le sénateur Leblanc: En juillet 1981. C'est ce que vous avez dit?

M. Dodd: Oui.

Le sénateur Leblanc: Et nous avons conclu une entente avec la société Nabu en novembre 1981?

M. Dodd: C'est exact, mais nous avons commencé à négocier avec elle seulement deux ou trois semaines auparavant.

L'honorable M. Gray: Je crois qu'il est de notoriété publique que la société Nabu a été créée par un groupe de personnes qui jouissaient d'une très bonne réputation dans le domaine informatique, comme par exemple, M. Denzil Doyle, l'ancien chef de Computing Devices of Canada, qui a décidé de rassembler les spécialistes et les ressources pour constituer une société

[Text]

pany in the computer field. I think their intentions and plans have been extensively reported in the press. I think they have also completed a major public underwriting.

Mr. Dodd: This is correct. In December, Nabu completed a major share issue to the public, so the shareholders are essentially the public. They raised \$22.5 million through this share issue. The major shareholders other than the public are Bytec Investments, which is I believe controlled by Michael Cowpland of Mitel.

Mr. Curran: He currently owns 49 per cent of Bytec.

Mr. Dodd: And by John Kelly, who is president and chairman of the board of Nabu, and the Bytec Kelly ownings are 16 per cent and 14 per cent respectively, all the rest being the public.

Senator Doody: Was all this deal put together from the time of incorporation of Nabu on July 1 until the consummation, which must have been a month or more ago?

Mr. Dodd: The deal was put together really in the month of November. There has been preliminary negotiations of very little substance with several companies prior to that, and once Nabu realized it was going to raise a good deal of money it became quite interested in the property, the reason being that, having the money, they would have taken probably a year to get the real estate and buildings and gather the labour force, which is in scarce supply these days because of the success of companies like Mitel. For them it is a tremendous advantage in getting into business a year ahead of when they would otherwise have done.

Senator Doody: The availability of this company was pretty widely known in the marketplace I gather?

Mr. Dodd: To everybody.

Hon. Mr. Gray: On June 25 I issued a release saying—

Senator Doody: "Come and get it."

Hon. Mr. Gray: On June 25 of this year I issued a release saying the government had decided to attempt to dispose of its interest in the company to the private sector.

Senator Doody: Could this have been one of the factors that drew this consortium together to form Nabu with thoughts of picking up the skeleton?

Hon. Mr. Gray: I doubt it very much. I don't think so.

Mr. Dodd: No.

Hon. Mr. Gray: From what has been reported in the press and from what I have learned of Nabu, the principals decided

[Traduction]

totalement canadienne dans ce domaine. A mon avis, les intentions et les projets de ces personnes ont été grandement mis à jour dans la presse. Je crois aussi qu'elles ont réalisé une grande entreprise publique.

M. Dodd: C'est un fait. En décembre, la société Nabu a effectué une importante vente publique de titres, ce qui fait que les actionnaires sont essentiellement des membres du public. Elle a réussi à aller chercher \$22,5 millions grâce à cette émission d'actions. A l'exception du public, l'un des grands actionnaires est *Bytec Investments*, qui, je crois, est contrôlé par M. Michael Cowpland de la société Mitel.

M. Curran: Ce dernier détient à l'heure actuelle 49 p. 100 des actions de *Bytec*.

M. Dodd: Contrôlé aussi par M. John Kelly, président et directeur général du conseil d'administration de Nabu; la société *Bytec Kelly* possède 16 p. 100 des actions, Nabu 14 p. 100, tout le reste des actions ayant été offertes à la vente publique.

Le sénateur Doody: Toutes ces transactions ont-elles été réalisées en même temps à partir du moment où la société Nabu a été constituée en société le 1^{er} juillet jusqu'à ce que le tout soit réglé, c'est-à-dire il y a un mois ou plus?

M. Dodd: Effectivement, la transaction a été réalisée au mois de novembre. Des négociations préliminaires ont été tenues sur des questions de moindre importance avec plusieurs sociétés auparavant. Et lorsque la société Nabu s'est rendu compte qu'elle pouvait aller chercher beaucoup d'argent, elle s'est hautement intéressée au projet, étant donné qu'elle avait l'argent. Elle aurait probablement dû mettre un an pour obtenir les titres immobiliers et les immeubles et pour rassembler la main-d'œuvre qui est très rare aujourd'hui en raison du succès des sociétés comme Mitel. Pour la société Nabu, il était très avantageux de commencer l'exploitation de son entreprise un an plus tôt.

Le sénateur Doody: Dans le monde des affaires, on savait très bien que la société Nabu s'intéressait au projet, je suppose?

M. Dodd: Tout le monde le savait.

L'honorable M. Gray: Le 25 juin, j'ai publié un communiqué dans lequel je déclarais . . .

Le sénateur Doody: «Allez, venez, tout est à nous».

L'honorable M. Gray: Le 25 juin, j'ai publié un communiqué dans lequel j'ai déclaré que le gouvernement avait décidé d'essayer de se départir de ses intérêts dans la société au profit du secteur privé.

Le sénateur Doody: Est-ce que cette décision a pu être un des facteurs qui a amené la création de ce consortium formé pour créer la société Nabu, qui croyait pouvoir ramasser les miettes?

L'honorable M. Gray: J'en doute énormément. Je ne pense pas.

M. Dodd: Non.

L'honorable M. Gray: D'après la presse et ce que j'ai appris de la société Nabu, les dirigeants ont décidé qu'une grande

[Text]

that there was an opportunity in the marketplace for a major Canadian based and Canadian controlled company in the computer field to take advantage of the interest in the concepts of micro-electronics, and the creation of Nabu arose out of those judgments by the controlling group, including some people who had been senior executives in major foreign controlled companies operating here. One that comes to mind, as I have already said, is Computing Devices of Canada; the former chief executive was a major participant. I should have said Digital. I said Computing Devices.

Senator Doody: Having now picked up the bones and what-have-you of this operation, and government's big investment in it and so on, will Nabu's product now be complementary to or competitive with Telidon, or are they in and entirely unrelated or disinterested area? I am just revealing my ignorance of computer technology to the world.

Mr. Strong: It will not be in competition with Telidon. Telidon technology will be incorporated into the Nabu product. The Nabu product is essentially a small business computer network based on cable rather than telephone line cable hook-ups. There will be very definite compatibility with Telidon.

Senator Doody: I notice that in Supplementary Estimates (C), the predecessor of this, there is reference to Telidon's contributions to Canadian enterprises and institutions, and to assist in the creation of new Telidon operating systems there is an amount of \$8.9 million, so government is pretty heavily involved in Telidon too. Do we have the same sort of protection and control as we did with CCI?

Hon. Mr. Gray: The situation is somewhat different. The Telidon technology was developed in the first place in government laboratories. My department and the Department of Communications are working to have this technology put into the private marketplace to ensure its widest and most effective use in ways that create productive activity and jobs. This will not happen if it simply stays as a curiosity in government laboratories.

Senator Doody: How much does this curiosity cost now? How much does government have invested in Telidon?

Hon. Mr. Gray: I don't have that information at my fingertips. I would have to report to the committee. As I understand it, it was originally developed in laboratories managed in part of the Department of Communications. As I say, the project is still primarily under the jurisdiction of the Department of Communications, but we have been asked to join with them to assist in placing it in the commercial marketplace.

Senator Godfrey: Perhaps I could put this as a supplementary. I have listened to radio broadcasts and have read articles, all of which say that Telidon is a great product but it won't sell. It sounds familiar. The experience in England with some

[Traduction]

société canadienne, entièrement canadienne, dans le domaine de l'informatique voyait se présenter à elle une occasion extraordinaire de profiter d'un certain intérêt manifesté dans le domaine du micro-électronique et c'est à partir de cela qu'a été créée la société Nabu par le groupe qui en avait le contrôle, y compris certaines personnes qui avaient déjà occupé des postes importants dans des grandes sociétés étrangères exploitées ici. Comme je l'ai déjà dit, on pense ici à la *Computing Devices of Canada*; l'ancien directeur général en a été un artisan important. J'aurais dû dire *Digital*. J'ai parti plutôt de *Computing Devices*.

Le sénateur Doody: Après avoir ramassé les miettes de tout ce qui reste de cette opération, après avoir profité de l'important investissement du gouvernement et ainsi de suite, le produit de la société Nabu sera-t-il maintenant un dérivé ou un concurrent de Télidon, ou si les deux seront entièrement distincts? J'avoue bien candidement au monde entier que je ne connais rien à la technologie informatique.

M. Strong: Il n'y aura pas concurrence avec Télidon dont la technologie sera incorporée au produit de la Nabu qui est essentiellement un réseau d'informatique pour la petite entreprise dont la liaison est axée sur le câble plutôt que sur les lignes téléphoniques. Il y aura beaucoup de ressemblances avec le Télidon.

Le sénateur Doody: Je remarque que dans le Budget supplémentaire (C), le budget précédent, il est question de la participation de Télidon aux entreprises et aux établissements canadiens, et dans le but de favoriser la création d'un nouveau système d'exploitation Télidon, il est prévu un crédit de \$8,9 millions, c'est donc dire que le gouvernement participe énormément à la société Télidon aussi. Dispose-t-il, dans le cas présent, du même genre de protection et de contrôle que pour la CCI?

L'honorable M. Gray: La situation est légèrement différente. La technologie du Télidon a été élaborée d'abord dans les laboratoires du gouvernement. Mon ministère et le ministère des Communications travaillent de concert pour commercialiser cette technologie sur le marché du secteur privé afin de faire en sorte que son utilisation la plus vaste et la plus efficace possible permette de créer des emplois productifs. Ce qui ne se produira pas si la technologie reste simplement une «curiosité» dans les laboratoires du gouvernement.

Le sénateur Doody: Combien coûte maintenant cette étrange chose? Combien le gouvernement a-t-il investi dans Télidon?

L'honorable M. Gray: Je n'ai pas les données sur-le-champ. Je devrai les transmettre au comité. D'après ce que je vois, au départ, le Télidon a été conçu dans les laboratoires gérés en partie par le ministère des Communications. Je le répète, le projet relève toujours principalement du ministère des Communications, mais celui-ci nous a demandé notre participation pour l'aider à le commercialiser.

Le sénateur Godfrey: Puis-je me permettre de poser une question supplémentaire? J'ai écouté des reportages à la radio, j'ai lu des articles qui disent tous que le Télidon est un produit fantastique, mais qui ne se vendra pas. Vous connaissez la

[Text]

of the products was that they thought they were going to sell to the general public, and it was a complete and absolute flop as far as sales to the general public go. Really we are getting off a bit, but it's the same principle.

Senator Doody: It is the same sort of operation.

Senator Godfrey: If you can't sell it to the general public with a wide application you are going to be in the same position perhaps.

Hon. Mr. Gray: CCI came out of the private sector; it was formed during the first blush of enthusiasm for computers; it was based in Canada, and governments got involved—again using hindsight—originally, I suppose, in the interests of having Canada take part in this computer age. The Telidon technology was developed originally in government laboratories. I will ask Mr. Strong to comment, but I gather there are judgments that the technology is advanced, that it is equal to or better than similar video-text technologies. The key to its success is, not having the government itself trying to manufacture, but putting it in the hands of a wide number of companies in Canada that vigorously operate in the private marketplace. As is customary in every country in the world with a high technology field, in helping share some of the rather high front-end cost government is involved in the Telidon project. That as I say, is the case with respect to high technology activity in the countries with which we are competing, so we are not doing something unusual or unique there. Mr. Strong might perhaps be able to comment in a more informed way than myself on the prospects of the Telidon technology and its advantages or features compared to its competitors.

Mr. Strong: Telidon is really a generic term that covers a wide range of technology. That technology, as the minister has said, was developed in the Department of Communications labs. The basic patents are held by Canadian Patents Limited. That technology is now permeating into a large number of Canadian companies, including Norpak and Microtel on the west coast.

Essentially, there are two different aspects to Telidon. There is the Telidon which is a consumer product, where there is an established data bank and you have a terminal in your house so that you can have access to that type of data. There is another application, which is more germane to business computers, and this is where it is forecast the major growth will be in being able to project access data.

Senator Doody: I appreciate that, and I thank you for that information. What I was really getting at was the similarity, on the surface at least—and I hope it does not go deeper than that—of the Telidon investment and the CCI investment. I realize that the technology was developed in government laboratories, but it has been passed over to somebody to manufacture, and somebody in the manufacturing process has

[Traduction]

chanson. En Grande-Bretagne, ce qu'on a connu comme expérience, c'est que certains des produits qui devaient être offerts à la population en général ne se sont absolument pas vendus. En réalité, nous nous tirons d'affaire un peu mieux, mais le principe est le même.

Le sénateur Doody: Il s'agit du même genre d'opération commerciale.

Le sénateur Godfrey: Si vous ne pouvez le vendre au public en général et en prévoir les mêmes applications aussi vastes, vous allez peut-être vous retrouver dans la même situation.

L'honorable M. Gray: La CCI s'est retirée du secteur privé, elle a été formée au cours des premières manifestations d'enthousiasme pour l'ordinateur. C'était une société qui était exploitée au Canada, les gouvernements ont contribué à son essor—peut-être ici dois-je revenir en arrière—au départ, je suppose, dans le but de faire participer le Canada à cette ère de l'informatique. La technologie du Télidon a été d'abord conçue dans les laboratoires du gouvernement. Je demanderais à M. Strong de faire ses observations, mais je crois que l'on peut estimer que la technologie est avancée, qu'elle est égale sinon supérieure à des technologies semblables de vidéo-imprimante. La clé du succès, ce n'est pas de demander au gouvernement d'essayer de fabriquer le Télidon, mais d'en confier la responsabilité à un grand nombre de sociétés au Canada qui sont très actives dans le secteur privé. Comme cela se produit toujours dans les pays du monde qui disposent d'une très haute technologie, en aidant à partager certains des frais initiaux, le gouvernement se trouve à participer au projet Télidon. Pour moi, c'est ce qui se passe quand il s'agit de haute technologie dans des pays avec lesquels nous entrons en concurrence; c'est donc dire que nous ne faisons rien ici d'inhabituel ou d'unique. M. Strong pourra peut-être mieux vous informer que moi sur les perspectives d'avenir du Télidon, sur ses avantages et ses caractéristiques comparativement à ses concurrents.

M. Strong: En réalité, Télidon est un terme générique qui recoupe une vaste gamme de technologies. Cette technologie, comme l'a dit le Ministre, a été conçue dans les laboratoires du ministère des Communications. Les brevets d'invention sont détenus par la *Canadian Patents Limited*. Cette technologie est aujourd'hui transmise à un grand nombre de sociétés canadiennes, y compris Norpak et Microtel sur la côte Ouest.

Essentiellement, Télidon comporte deux aspects différents. Vous avez ce Télidon qui est un produit de consommation, contenant une bande de données établies où vous disposez d'un terminal chez vous et qui vous donne accès à ce genre de données. Il y a aussi une autre application, qui convient davantage aux ordinateurs commerciaux, et c'est précisément dans ce domaine qu'est prévue la grande croissance pour pouvoir avoir accès à ces données.

Le sénateur Doody: J'en conviens, et je vous remercie des renseignements. Ce à quoi je voulais réellement en venir, c'est cette similitude, superficiellement à tout le moins, et j'espère que nous n'irons pas plus loin, des investissements réalisés pour Télidon et des investissements de la CCI. Je sais très bien que la technologie a été conçue dans les laboratoires du gouvernement, mais cette technologie a été transmise à d'autres qui ont

[Text]

also got to look after the management process. There is an awful lot of money involved, and somebody has got to see that the right system of controls, sales, marketing and all the rest of it is put in place. I was wondering how much government money has gone into the Telidon operation, in development, marketing and so on, what kind of government controls there are, and how they compare with the government control and monitoring of the CCI operation, the body of which we are now mourning here at this wake.

Hon. Mr. Gray: I think your questions are useful, but one can make some important distinctions. With respect to Telidon, the government's approach is not to have it made by only one company, but to seek a number of licensees, who will manufacture elements of the Telidon technology under licence, and then with government encouragement work vigorously to sell them in the markets of the world. The government support is basically of a limited contribution nature. For example, not long ago I announced a research and development grant to Norpak. It is not, as was the case with Consolidated Computer, a guarantee on a last resort basis of loans made by private sector financial institutions.

Bear in mind that the Enterprise Development Program and its predecessor, the General Adjustment assistance Board, has and had two elements: one a contribution side, which supports private development activity in Canadian industry, and the other, the bigger part, to act as a guarantor of last resort of high risk commercial activity which, in the absence of the government's guarantees, would not result in private sector lenders making loans on what would otherwise be a commercial basis. The loan guarantee activity of the Enterprise Development Program is by definition and by its mandate a high risk activity, being a last resort activity.

The Telidon program, as I understand it, is to provide in a limited way assistance by way of contributions to assist companies in their marketing and product development. There is not the, shall I say, ongoing involvement. The contributions are made under contracts involving specific terms and conditions.

The elements are, therefore, somewhat different, although I understand your point, which I think is well taken, that one has to monitor carefully what is happening with the Telidon program. However, as I understand it, it is really quite a different matter, where the government is not working with one company, but is seeking a number of companies who will, under licence, manufacture elements of the technology and sell the systems to customers, likely, from the point of view of commercial success, business customers rather than for home uses of this new technology.

[Traduction]

été chargés de fabriquer le produit et certaines sociétés manufacturières ont dû envisager la gestion de cette technologie. Il est ici question d'énormes sommes d'argent et quelqu'un doit voir à ce que le bon système de contrôle, de vente et de commercialisation de même que tout le reste soit mis en application. Je me demandais combien d'argent le gouvernement a investi dans Télidon, dans son exploitation, la commercialisation et ainsi de suite, quel genre de contrôle le gouvernement a-t-il et en quoi ces contrôles se comparent-ils avec ceux dont dispose le gouvernement pour surveiller les opérations de la CCI, que nous sommes en train d'enterrer?

L'honorable M. Gray: Je pense que vos questions sont utiles mais qu'on peut faire quelques distinctions importantes. En ce qui concerne le Télidon, le gouvernement n'envisage pas de le faire fabriquer par une seule société, mais de rechercher un certain nombre de titulaires de permis qui fabriqueront les éléments de technologie Télidon sous licence puis, encouragés par le gouvernement, s'efforceront de les vendre sur les marchés mondiaux. Fondamentalement, l'aide gouvernementale est une contribution limitée. Par exemple, j'ai annoncé dernièrement une subvention à la recherche et au développement accordée à Norpak. Il ne s'agit pas, comme c'était le cas pour *Consolidated Computer* d'une garantie de dernier ressort sur les prêts accordés par les établissements financiers du secteur privé.

N'oubliez pas que le programme d'expansion des entreprises, ainsi que son prédécesseur, la Commission d'aide générale de transition comportait et continue de comporter deux éléments: le premier est une contribution qui aide les activités de développement privées dans l'industrie canadienne. Le deuxième, et le plus important, consiste à servir de caution en dernier ressort pour les activités commerciales présentant des risques élevés, ce qui en l'absence de garantie du gouvernement, empêcherait les prêteurs du secteur privé de faire des prêts sur des bases qui seraient autrement commerciales. La garantie de prêt du programme d'expansion des entreprises est d'après sa définition et son mandat une activité très risquée, étant donné qu'il s'agit d'une activité de dernier ressort.

D'après ce que je comprends, le programme Télidon doit fournir une aide limitée sous forme de contributions afin d'aider les sociétés à améliorer leurs produits et leur commercialisation. Il ne s'agit pas d'une participation permanente. Les contributions sont effectuées sous contrat suivant des modalités précises.

En conséquence, les éléments sont quelque peu différents, bien que je comprenne votre point de vue, que je considère bien fondé, et selon lequel on doit sérieusement contrôler le programme Télidon. Toutefois, d'après ce que je comprends, il s'agit d'une affaire tout à fait différente où le gouvernement ne travaille pas avec une société mais recherche un certain nombre de sociétés qui, sous licence, fabriqueront des éléments de technologie et vendront les systèmes à des clients qui, du point de vue succès commercial, seront plutôt des clients commerciaux que des utilisateurs à domicile de cette nouvelle technologie.

[Text]

The Chairman: Did you want that information about the amount of money that has been spent on Telidon and the kind of controls exercised with respect to that money?

Senator Doody: If it is possible.

Hon. Mr. Gray: We will give that.

Senator Godfrey: I am interested in who was doing the actual monitoring? Was it the Enterprise Development Board itself or was it the government? If it was the Enterprise Development Board, at what time did the government suddenly realize they had better start taking an interest? Also, who are the members of the Enterprise Development Board? Who is the chairman and how long has he been in that position? I would like to know how many there are from private enterprise and how many from government—just the general composition. I am trying to get at where the responsibilities lay at the various times that these decisions were made. Obviously the board is set up and its primary job is to start with the monitoring.

Hon. Mr. Gray: Of course, we are dealing with successive institutions. First, there is the General Adjustment Assistance Board, which in 1977 became the Enterprise Development Board. The membership was not continuous throughout that period. There were private sector members of the board. I would like to table that information with the committee in a complete way. As the board is set up, it has decision-making authority with respect to deciding to guarantee loans made by the private sector for a project. The government became more directly involved in the late spring or early summer of this year, when we decided to actively seek a buyer as a way of finally cutting off our ultimate involvement in the matter.

Senator Godfrey: How many are there on the board? How many people are there on the board, what proportions of government and private enterprise?

Hon. Mr. Gray: Approximately fifty-fifty.

Mr. Quinn: There are about sixteen members of the board, and I would say about half are drawn from the private sector, and the board is chaired by a member from the private sector.

Senator Godfrey: What is his name?

Mr. Quinn: Douglas Kendall.

Senator Godfrey: How long has he been chairman?

Mr. Quinn: Since 1977, which was the inception of the board.

Mr. Teschke: Prior to that he had for a year or so been chairman of the General Adjustment Assistance Board.

Senator Godfrey: So he had been a continuous chairman from 1976.

Mr. Quinn: Yes.

Senator Godfrey: Can you give us information as to who the members of the board were and what their positions are in the government?

[Traduction]

Le président: Voulez-vous des renseignements sur les sommes d'argent dépensées pour le Télédon et sur le genre de contrôle exercé sur cet argent?

Le sénateur Doody: Si c'est possible.

L'honorable M. Gray: Nous les fournirons.

Le sénateur Godfrey: Je voudrais savoir qui effectuait le contrôle réel. Était-ce la Commission centrale d'expansion des entreprises ou le gouvernement? S'il s'agissait de la première, à quel moment le gouvernement s'est-il soudainement rendu compte qu'il était préférable qu'il s'y intéresse. En outre, avez-vous des renseignements à propos de la Commission centrale d'expansion des entreprises? Qui est le président et depuis combien de temps? Dans la composition générale, j'aimerais savoir combien de membres appartiennent à l'entreprise privée et combien au gouvernement. J'essaie de savoir à qui incombe les responsabilités aux diverses étapes de ces décisions. La commission est manifestement constituée et sa tâche principale consiste à commencer à contrôler.

L'honorable M. Gray: Bien entendu, il s'agit d'institutions successives. Il y a tout d'abord la Commission d'aide générale de transition qui est devenue en 1977 la Commission centrale d'expansion des entreprises. La participation n'a pas été permanente pendant toute cette période. La Commission comptait des membres du secteur privé. J'aimerais renseigner à fond le comité sur ce sujet. Lorsque la commission a été créée, elle avait l'autorisation de prendre des décisions pour ce qui est de garantir les prêts effectués par le secteur privé pour un projet. A la fin du printemps ou au début de l'été de cette année, le gouvernement a participé de façon plus directe lorsqu'il a décidé de rechercher un acheteur afin de mettre un terme à notre participation dans l'affaire.

Le sénateur Godfrey: Combien sont-ils à la commission? Combien compte-t-elle de personnes, et en proportion appartiennent-elles au gouvernement et à l'entreprise privée?

L'honorable M. Gray: Environ moitié moitié.

M. Quinn: Il y a environ 16 personnes à la commission et je dirais qu'environ la moitié appartient au secteur privé. La commission est présidée par un membre du secteur privé.

Le sénateur Godfrey: Quel est son nom?

M. Quinn: Douglas Kendall.

Le sénateur Godfrey: Depuis combien de temps est-il président?

M. Quinn: Depuis 1977, date de la création de la commission.

M. Teschke: Antérieurement, il avait été pendant un an environ président de la Commission d'aide générale de transition.

Le sénateur Godfrey: De sorte qu'il a toujours été président depuis 1976.

M. Quinn: Oui.

Le sénateur Godfrey: Pouvez-vous nous dire qui étaient les membres de la commission et quels sont leurs postes au gouvernement?

[Text]

Mr. Quinn: Yes, we will table that.

Mr. Teschke: I think I should mention that the monitoring that is carried out by the Enterprise Development Board, in addition to, in some instances, members of that board actually sitting on boards of directors of corporations that are in trouble, the monitoring is basically carried out for them by the Department of Industry, Trade and Commerce. People from our particular sector branch, in this case the Electrical and Electronics Branch and the Corporate Analysis Branch actually go out and visit the firms from time to time and make reports back to the Enterprise Development Board.

Senator Godfrey: I can appreciate that, in the same way that the board of directors of a company is dependent upon employees or others. Did the Enterprise Development Board make the recommendations to advance all the way along? Was it essentially their decision that was approved by the government, or was it the government? Who was it who sparked this?

Hon. Mr. Gray: As I understand the mandate of the board, their position is not simply as adviser to the government. They have the decision-making authority to offer guarantees of loans on a last resort basis, as I have said.

Senator Godfrey: Without limits of money?

Hon. Mr. Gray: The limits to which they can guarantee loans are set by estimates and appropriation acts. Until last year I think the limit was around \$350 million.

The Chairman: Total outstanding?

Hon. Mr. Gray: No, the ceiling. The total of loans they could guarantee altogether was \$350 million. In the main estimates which were approved last year the ceiling was raised to \$1 billion. This had been in the estimates of the previous Conservative government, which were carried forward by the present government and presented to and approved by Parliament. The board has an overall ceiling, which is established by parliamentary vote.

Mr. Teschke: Also, there are terms and conditions for the program which are approved by Treasury Board.

The Chairman: Is that \$1 billion outstanding or loans granted?

Mr. Dodd: That is the ceiling to which they can insure.

The Chairman: So repayments reduce the ceiling?

Mr. Dodd: Repayments are not made to us, because it is a guarantee program.

Mr. Teschke: It's a revolving authority.

The Chairman: The repayments lower the amount of the guarantee, so as repayments are made they replenish the stock.

Senator Godfrey: When they decided to advance whatever it was, \$40 million or \$50 million more in 1976, did they just shove the money anonymously into their ceiling in their esti-

[Traduction]

M. Quinn: Oui, nous déposerons ces renseignements.

M. Teschke: Je pense que je dois préciser que le contrôle effectué par la Commission centrale d'expansion des entreprises—en outre, dans certains cas, des membres de cette commission siègent au conseil d'administration de sociétés qui ont des ennuis—ce contrôle est exercé pour eux par le ministère de l'Industrie et du commerce. Le personnel de notre direction sectorielle particulière, dans le cas qui nous occupe, la Direction de l'électricité et de l'électronique, ainsi que la Direction de l'analyse des sociétés, rendent visite de temps à autre aux sociétés et font des rapports à la Commission centrale d'expansion des entreprises.

Le sénateur Godfrey: Je comprends; c'est comme un conseil d'administration d'une société qui dépend des employés ou autres. La Commission centrale d'expansion des entreprises formulait-elle les recommandations en matière de prêts? Sa décision était-elle approuvée par le gouvernement, ou bien le gouvernement prenait-il cette décision? Qui avait l'initiative?

L'honorable M. Gray: De la façon dont je comprends le mandat de la commission, elle ne joue pas simplement un rôle de conseiller du gouvernement. Elle a l'autorisation de prendre des décisions pour offrir des garanties de prêts en dernier ressort, comme je l'ai déjà dit.

Le sénateur Godfrey: Sans limitation du montant?

L'honorable M. Gray: Les limites où elle peut garantir les prêts sont fixées par le budget et les lois des subsides. Je crois que jusqu'à l'année dernière, la limite était d'environ \$350 millions.

Le président: Le total impayé?

L'honorable M. Gray: Non, le plafond. Le total des prêts qu'elle pouvait garantir était de \$350 millions. Dans le budget principal qui a été approuvé l'année dernière, le plafond a été porté à \$1 milliard. Cela se trouvait dans le budget du précédent gouvernement conservateur et a été reporté par l'actuel gouvernement, puis présenté et approuvé par le Parlement. La commission dispose d'un plafond global qui est déterminé par vote du Parlement.

M. Teschke: Il y a également des modalités pour les programmes qui sont approuvés par le Conseil du Trésor.

Le président: S'agit-il d'un montant de \$1 milliard impayé ou de prêts accordés?

M. Dodd: Elle peut assurer jusqu'à concurrence de ce plafond.

Le président: De sorte que les remboursements abaissent le plafond?

M. Dodd: Nous ne recevons pas les remboursements parce qu'il s'agit d'un programme garanti.

M. Teschke: C'est un fonds renouvelable.

Le président: Les remboursements abaissent le montant de la garantie, de sorte qu'ils sont effectués pour reconstituer le stock.

Le sénateur Godfrey: Lorsqu'elle a décidé de faire un prêt de \$40 millions ou de \$50 millions de plus en 1976, est-ce qu'elle a inscrit arbitrairement ces montants dans son budget?

[Text]

mates, or did they specifically put it into the estimates? Who started the process? Was it the board itself? What details did they get? Did it have to be approved by somebody else, including parliamentary committees, or the department, or what?

Hon. Mr. Gray: We will have to research that for you and report to you. As I understand it, individual decisions by the Enterprise Development Board with respect to offering guarantees or loans by the private sector do not have to be the subject of individual parliamentary decisions. Parliament sets the overall ceiling with respect to the total amount of loans by the private sector that can be guaranteed. The decisions of the board are made on the basis of the regulations by the Governor in Council, and I guess there is also some involvement of Treasury Board.

Senator Godfrey: But that is general regulations, not specific regulations?

Mr. Teschke: If the Enterprise Development Board approves a loan guarantee within the terms and conditions that have been approved by the Governor in Council, there is no requirement for that approval to go anywhere else for sanction; they have that authority within the board. That is the main question I think you were asking.

Senator Godfrey: That's right, but I would like to get details as to the progress. Did the Enterprise Development Board put up the red flag to the government at some point and say, "Look, we've really got in deep"? At what point did that occur? Quite frankly, I am trying to find out which particular body goofed. It's fine in hindsight, and maybe that is unfair, but presumably we hope to have twenty-twenty hindsight.

Hon. Mr. Gray: There were, of course, two re-organizations prior to the present government coming into office. There was the re-organization in 1971 and the major re-organization of 1976, out of which seemed to come the present level of government commitment. As I understand it, the decisions which led to the losses respecting the present supplementary estimate built up through decisions of the Enterprise Development Board up till the early summer, when the government decided to dispose of the company, hopefully through sale of it as a going concern, and during the period that it was attempting to sell the company, or failing which to move to liquidate it, there was the decision by the government with respect to some of the guarantees of approximately \$9 million; the decisions with respect to the other portion of that were, as I understand it, made by the Enterprise Development Board and its predecessor board under the authority Mr. Teschke has outlined to you.

Senator Godfrey: I would be interested in knowing whether the decisions of the Enterprise Development Board were unanimous, whether there was a minority, whether there was any split between the government representatives and the private enterprise people.

[Traduction]

Qui a pris l'initiative? Est-ce la Commission elle-même? Quelles étaient les directives? Les montants devaient-ils être approuvés par quelqu'un d'autre, y compris les comités parlementaires, le ministère, ou quoi?

L'honorable M. Gray: Nous devons faire des recherches à ce sujet et vous en rendre compte. D'après ce que je comprends, les décisions individuelles prises par la Commission centrale d'expansion des entreprises en matière d'offres de garanties ou de prix par le secteur privé ne sont pas assujetties à des décisions parlementaires individuelles. Le Parlement fixe le plafond global du montant total des prêts effectués par le secteur privé qui peuvent être garantis. Les décisions de la Commission sont prises en se basant sur les règlements du gouverneur en conseil et je suppose que le Conseil du Trésor doit également jouer un certain rôle.

Le sénateur Godfrey: Mais il s'agit de règlements généraux, non de règlements particuliers?

M. Teschke: Si la Commission centrale d'expansion des entreprises approuve une garantie de prêt conformément aux modalités approuvées par le gouverneur en conseil, il n'est pas nécessaire que cette approbation soit sanctionnée ailleurs. La Commission est compétente en la matière. Je pense qu'il s'agit là de votre principale question.

Le sénateur Godfrey: C'est exact, mais j'aimerais avoir des détails sur le processus. Est-ce que la Commission centrale d'expansion des entreprises a donné l'alerte au gouvernement à un certain moment et déclaré «Voyez, nous sommes vraiment en difficulté»? Quand cela s'est-il produit? Très franchement, j'essaye de trouver quel organisme a flanché. Je sais que c'est facile d'agir ainsi après coup et c'est peut-être injuste mais je suppose qu'avec un certain retrait nous avons bon espoir de viser juste.

L'honorable M. Gray: Bien entendu, il y a eu deux réorganisations avant la venue de l'actuel gouvernement. Il y a eu celle de 1971 et la grande réorganisation de 1976 d'où semble découler l'engagement actuel du gouvernement. D'après ce que je comprends, les décisions qui ont abouti aux pertes du budget supplémentaire actuel sont dues aux décisions prises jusqu'au début de l'été par la Commission centrale d'expansion des entreprises. A cette époque le gouvernement avait décidé de vendre la société comme une entreprise en pleine exploitation et, pendant qu'elle essayait de la vendre ou ne réussissait pas à la liquider, il est intervenu la décision du gouvernement concernant des garanties d'environ \$9 millions. Les décisions concernant l'autre portion de cette somme ont été prises, d'après ce que je comprends, par la Commission centrale d'expansion des entreprises et son prédécesseur en vertu de l'autorisation que M. Teschke nous a exposé.

Le sénateur Godfrey: J'aimerais savoir si les décisions de la Commission centrale d'expansion des entreprises ont été prises à l'unanimité, s'il y avait une minorité ou s'il y avait une scission entre les représentants du gouvernement et ceux de l'entreprise privée.

[Text]

Mr. Teschke: You realize there was a series of loan guarantees. These loan guarantees were not made in enormous lumps.

Senator Godfrey: I realize that.

Mr. Teschke: There was a series of something like 25 of them over the period of time, and there was an individual decision on every one of those.

Senator Godfrey: I just wanted to find out whether this was a fairly unanimous approval by the board or whether it was split, whether one member of the board raised the flag.

Senator Doody: Where was the point of no return?

Hon. Mr. Gray: I'm sorry, but I don't have that information.

Senator Godfrey: I want to see whether the process works. What is the good of people if they just go along with each other? Wasn't there one person out of the sixteen who said "Whoa"?

Senator Godfrey: "It's my money,"

Senator Godfrey: They sound like a bunch of sheep.

Hon. Mr. Gray: This process applies to a number of other cases where the same type of last resort financing was made available. Compared with this case that we are discussing, there are on the public record a number of cases showing the success of this. For example, there is the Electrohome restructuring. There was an article in the *Executive* magazine a few months ago. I think it is a matter of public record that the company was about to go under and it was restructured with the assistance of the last resort loan guarantee by the Enterprise Development Board. The company effected a turn around and it has got very successful. In fact, its shares went up substantially in value. Since it is one of the terms of the loan guarantee, the board took an option on a quantity of shares; it recently exercised the option and made a profit of some \$12 million.

While I think the committee is, quite properly, looking at the circumstances of this case—and I am here to assist you for that purpose—one should look at this in perspective. As I said, this is a guarantor of last resort financing program; it is a high risk activity; where there is high risk there are bound to be occasions of loss. At the same time, overall I think the record will show a substantially greater number of successes than difficulties such as we are, quite properly, examining here.

The Chairman: The bulk of the loans were put into CCI—that is not including Financeco and Finecomp—between 1981 and 1982, according to our information. Why would that be?

Senator Godfrey: That is not exactly supplementary to my line of questioning. I would like to ask one more question.

The Chairman: You will have one more question, Senator Godfrey.

[Traduction]

M. Teschke: Vous vous rendez compte qu'il existait une série de garanties de prêts. Ces dernières ne constituent pas des masses énormes.

Le sénateur Godfrey: Je m'en rends compte.

M. Teschke: Il y avait une série de l'ordre de 25 d'entre eux sur une période donnée et chacun devait faire l'objet d'une décision particulière.

Le sénateur Godfrey: Je voulais simplement savoir s'il y avait eu une approbation unanime de la part de la Commission ou une scission et si un membre de la Commission avait donné l'alerte.

Le sénateur Doody: Où était le point de non retour?

L'honorable M. Gray: Je regrette, mais je ne possède pas ces renseignements.

Le sénateur Godfrey: Je veux savoir si le processus fonctionne. A quoi servent les gens s'ils ne sont que des moutons? Sur les 16 personnes, est-ce qu'il n'y en a pas une qui a mis le holà à toute cette histoire?

Le sénateur Godfrey: «C'est mon argent».

Le sénateur Godfrey: Ils ressemblent à une bande de moutons.

L'honorable M. Gray: Ce processus s'applique à un certain nombre d'autres cas où le même type de financement de dernier ressort était disponible. Bon nombre de cas, bien connus, et semblables à celui dont nous discutons, ont démontré le succès de cette méthode. Ainsi en est-il de la restructuration de Electrohome. Un article a paru dans la revue *Executive* à ce sujet il y a quelques mois. Je crois que personne n'ignore que cette société était sur le bord de la faillite et qu'elle a pu être restructurée grâce au prêt garanti qu'elle a obtenu en dernier ressort de la Commission d'expansion des entreprises. Il y a eu reprise des affaires et la société connaît maintenant un grand succès. En fait, la valeur de ses actions a augmenté considérablement. La Commission a pris une option sur un certain nombre d'actions, étant donné que c'est une des conditions du prêt garanti; elle a récemment exercé cette option et réalisé un bénéfice de quelque \$12 millions.

Même si le Comité examine, et avec raison, les circonstances particulières à ce cas—et je suis ici pour l'aider—it faut tenir compte de tous les aspects de la question. Comme je l'ai dit, il s'agit de garantir en dernier ressort un programme de financement; c'est une entreprise qui présente des risques élevés; et les risques entraînent généralement des pertes. Par contre, je suis d'avis que dans l'ensemble il y aura un nombre considérablement plus élevé de réussites que de cas difficiles comme celui que nous étudions ici.

Le président: La majorité des prêts ont été consentis à la CCI—ce qui n'inclut pas Financeco et Finecamp—entre 1981 et 1982, selon nos renseignements. Comment l'expliquez-vous?

Le sénateur Godfrey: Cette question n'est pas tout à fait dans le même ordre d'idées. J'aimerais poser une autre question.

Le président: Il vous reste une autre question, sénateur Godfrey.

[Text]

Senator Godfrey: It is on responsibility.

Hon. Mr. Gray: I have already pointed out that as part of the effort to sell the company, beginning more or less in June, the government undertook to continue guaranteeing loans by the private sector, while the effort to sell and to put the company in shape to liquidate was carried out. Before that the Enterprise Development Board decided, as I said, to continue making decisions.

The Chairman: They tried to do a bail out at that point presumably.

Hon. Mr. Gray: It would appear that way.

Senator Godfrey: I have one more question on the line I was pursuing. I would also like the details as to how the Enterprise Development Board works as far as its staff is concerned. Has it got a sort of general manager who operates the thing and makes recommendations to the board in the ordinary way, like a bank? I know how boards of directors operate. Somebody comes with recommendations; usually the board says "Fine" and that's it. Who makes the initial recommendations to the board? What is their sort of structure?

Mr. Dodd: The board has a small secretariat which operates within the Programs Branch of the Department of Industry, Trade and Commerce, but the investigations of loan applications are jointly carried out by the line branch, which is the industry sector involved in that branch, and the Corporate Analysis Branch.

Senator Godfrey: The line branch of what? Of the Department of Industry, Trade and Commerce?

Mr. Dodd: Of the Department of Industry, Trade and Commerce, and the Corporate Analysis Branch of the Department of Industry, Trade and Commerce. The line branch is essentially responsible for the technical aspects and the marketing aspects, while the Corporate Analysis Branch is responsible for the financial projections and the analysis of these. These are presented jointly to the board, with the officers involved in the creation of the submission report making a presentation to the board.

I would like to add something. Previously I mentioned negotiations with Nabu as dating from November 4. This is not correct. The negotiations were carried out on behalf of Nabu by Bytec Investments during that period. It is critical, because their prospectus was still in effect at that time, so that distinction should be made.

Senator Doody: With respect to the estimates, I gather that most of the \$94 million, or perhaps all of it, would be taken to pay off creditors. CCI has not gone into receivership, has it? It is not insolvent technically, is it? Who else has taken a bath on this besides the taxpayers? Who else has got hurt money in there who are screaming? The Toronto-Dominion Bank and the other creditors are going to be paid out of that \$94 million that the government is advancing now, so I would like to know the details of who else is owed a pile of money? Or is that in the notes?

[Traduction]

Le sénateur Godfrey: Il s'agit de la responsabilité.

L'honorable M. Gray: J'ai déjà souligné que dans le but de vendre la société, le gouvernement avait décidé, vers le mois de juin, de continuer à garantir les prêts du secteur privé, tout en poursuivant ses efforts pour vendre et liquider la société. Mais auparavant, la Commission d'expansion des entreprises avait décidé, comme je l'ai dit, de continuer le processus de prise de décisions.

Le président: Il y a lieu de croire que la Commission a essayé d'aider la société à résoudre ses difficultés à ce moment-là.

L'honorable M. Gray: Il semble qu'il en soit ainsi.

Le sénateur Godfrey: J'ai une autre question, dans le même ordre d'idées. J'aimerais aussi connaître les détails sur la gestion de la Commission d'expansion des entreprises en ce qui concerne son personnel. Y a-t-il un directeur général qui fait des recommandations à la Commission, selon les méthodes habituelles, comme dans une banque. Je connais le fonctionnement des conseils d'administration. Quelqu'un présente des recommandations; habituellement la Commission les approuve, et c'est tout. Qui est chargé des recommandations initiales à la Commission? Quelle est la structure?

M. Dodd: La Commission a un petit secrétariat au sein du Groupe des programmes du ministère de l'Industrie et du Commerce, mais les enquêtes en ce qui concerne les demandes de prêts sont menées conjointement par les services opérationnels du secteur de l'industrie en question et par la Direction de l'analyse des sociétés.

Le sénateur Godfrey: Quels services opérationnels? Du ministère de l'Industrie et du Commerce?

M. Dodd: Du ministère de l'Industrie et du Commerce, et la Direction de l'analyse des sociétés de ce même ministère. Les services opérationnels sont essentiellement responsables des aspects techniques et de la commercialisation, tandis que la Direction de l'analyse des sociétés s'occupent des projections financières et de l'analyse de ces dernières. Ces projections sont présentées, conjointement, à la Commission par les agents qui ont participé à la préparation du rapport et qui font un exposé devant la Commission.

J'aimerais ajouter un mot. J'ai déjà dit que les négociations avec Nabu avaient eu lieu le 4 novembre. Ce n'est pas exact. Les négociations ont été entreprises au nom de Nabu par Bytec Investment au cours de cette période. C'est important, parce que son prospectus était encore en vigueur à ce moment-là. Donc il est nécessaire de faire cette distinction.

Le sénateur Doody: Au sujet des prévisions budgétaires, je suppose que la plus grande partie des \$94 millions, ou peut-être la totalité, sera utilisée pour rembourser les créanciers. La CCI n'a pas déclaré faillite n'est-ce pas? Elle n'est pas insolvable, techniquement? Quels sont les autres perdants dans cette affaire, outre les contribuables? Quels sont les autres pauvres gens qui réclament un remboursement? La Banque Toronto-Dominion et les autres créanciers seront remboursés à même le montant de \$94 millions avancé par le gouvernement, donc

[Text]

Hon. Mr. Gray: The money that is being requested in the supplementary estimates will be used to pay those private lenders whose loans were guaranteed, mainly by the Enterprise Development Board. The money will not be used to pay off any other creditors of CCI as such. The company is being sold as a going concern and will be operated by the new controlling shareholders. The debts of Nabu to trade creditors and others will continue to be the obligations of CCI.

The Chairman: What is the net worth of CCI if you exclude Financeco and Finecomp and pay off the loans?

Senator Doody: There is \$47 million worth of debt.

The Chairman: That is being assumed by the government.

Senator Doody: That is right.

The Chairman: So that comes out of your balance sheet at that point.

Mr. Dodd: As of July 31, 1981—which at the time this report was carried out was the latest statement—the net book value of CCI was minus \$32.1 million. On a *pro forma* basis, giving effect to the repayment of the loan, that net book value would rise to \$9.8 million.

The Chairman: Plus?

Mr. Dodd: Plus.

The Chairman: What is the market value of the assets at that point? Are you talking about the consolidated statement there?

Mr. Dodd: This is a consolidation of CCI, CCI (Quebec) and CCII, its American subsidiary.

The Chairman: But not including Financeco or Finecomp?

Mr. Dodd: No. I should mention that that net worth is based on inventories being valued at \$11.6 million. We do not believe the inventories are that; we believe half of the inventory could be water, so the net book value I give you is not representative of value that one would find in—

The Chairman: What fixed assets are there?

Mr. Dodd: There are very minor fixed assets, or minor for a company of this size. The after depreciation value is \$1.1 million.

The Chairman: Are there any land or buildings in there?

Mr. Dodd: No, they leased the land and buildings. It is mostly equipment.

The Chairman: Leasehold improvements and so on?

Mr. Dodd: Leasehold improvements, furniture.

The Chairman: Are there any long-term leases?

Mr. Dodd: Five years I think is about as long as there is.

[Traduction]

j'aimerais avoir des détails au sujet des autres créanciers? Ou cela figure-t-il dans les documents?

L'honorable M. Gray: Les fonds prévus dans le budget supplémentaire seront utilisés pour le remboursement des prêts du secteur privé qui étaient garantis, principalement par la Commission d'expansion des entreprises. Les fonds ne seront pas utilisés pour rembourser d'autres créanciers de la CCI comme tels. La société a été vendue en tant qu'entreprise en activité et sera dirigée par les nouveaux actionnaires qui en ont le contrôle. Les dettes de Nabu envers les entreprises commerciales et autres créanciers continueront de faire partie des obligations de la CCI.

Le président: Quelle est la valeur nette de la CCI si l'on exclut Financeco et Finecamp et après remboursement des prêts?

Le sénateur Doody: Le montant des dettes s'élève à \$47 millions.

Le président: Ces dettes sont assumées par le gouvernement.

Le sénateur Doody: C'est exact.

Le président: Donc ce montant figure à votre bilan à un moment donné.

M. Dodd: Le 31 juillet 1981—date du dernier état de compte au moment de la présentation du rapport—la valeur comptable nette de la CCI était moins \$32.1 millions. Pour la forme, si l'on déduit le remboursement du prêt, la valeur comptable nette s'élève à \$9.8 millions.

Le président: Plus?

M. Dodd: Plus.

Le président: Quelle est la valeur marchande de son actif actuellement? Parlez-vous des états financiers consolidés ici?

M. Dodd: Il y a eu fusionnement de la CCI, CCI (Québec) et CCI (I), la filiale américaine.

Le président: Mais pas Financeco et Finecamp?

M. Dodd: Non. Je devrais ajouter que cette valeur nette comprend les stocks que l'on estime à \$11.6 millions. Nous ne croyons pas que le montant puisse être si élevé; nous croyons que la moitié des stocks n'a pratiquement pas de valeur, dont la valeur comptable nette que je vous ai donnée ne représente pas la valeur que l'on pourrait trouver dans...

Le président: Quelle est la valeur des immobilisations?

M. Dodd: Elle est très peu élevée, du moins pour une société de cette importance. La valeur après dépréciation est de \$1.1 million.

Le président: Y a-t-il aussi des terrains ou des immeubles?

M. Dodd: Non, les terrains et les immeubles ont été loués à bail. Il s'agit principalement de matériel.

Le président: Des améliorations locatives, etc.?

M. Dodd: Des améliorations locatives, des meubles.

Le président: Y a-t-il des baux à long terme?

M. Dodd: Je crois que les baux les plus longs sont de cinq ans.

[Text]

Senator Doody: Could I just pursue that? A few minutes ago we talked of the \$47 million worth of debt that Nabu is now buying. Can they convert that into common stock? I presume they can when it gets into their treasury.

Mr. Dodd: It is an option that would be open to them.

Senator Doody: There is a 10 per cent holding of common stock by outside independent shareholders, poor slobos in the street who picked up shares from time to time. Is there any protection for them? Surely the value of their shares will be diluted tremendously if Nabu converts that \$47 million into common stock.

Senator Godfrey: It couldn't be diluted any more than it is right now.

Senator Doody: Not according to the price of it.

M. Dodd: At the present time they own 10 per cent of a company with a net book value of minus \$32 million.

Senator Doody: Maybe we should just send them a little letter with a black border.

Senator Godfrey: What about Fujitsu? Are they going to continue on with 24 per cent? Why should they? You don't know whether there has been a deal made there.

Senator Doody: To get back to the original question, this \$94 million: Have the Toronto-Dominion and the other banks been paid off in full? Are they taking any loss on this at all? They are going to pick up their interest and their guaranteed loan and all their money as well? It is not that I am objecting to the profits they have been making, but surely there must be an exposure from somewhere down the line.

Mr. Dodd: Some of the later loans are insured 99 per cent and they will take a 1 per cent loss on those loans.

Senator Thériault: I have just two questions. We very often hear government being criticized for not spending enough money on R&D. I think I heard the minister say that in this case there was about \$9 million in grants to this company for research and development. Is it possible to assess whether that \$9 million produced technology that is worth something?

Hon. Mr. Gray: First of all, the \$9 million was disbursed in smaller amounts over a period of years; it was not one lump sum payment. I would ask my officials to assist here. The contributions were for specific programs of research and development, and I would like my officials to comment on the nature of them.

Mr. Strong: There were certain products. The PAIT grant contribution and the EDP contribution were against a specific work statement to develop certain products. A number of those products have been developed and are in the field. These

[Traduction]

Le sénateur Doody: Puis-je poursuivre cette question? Il y a quelques minutes nous avons parlé d'un montant de \$47 millions de dettes que Nabu assume actuellement. Cette société peut-elle convertir ce montant en actions ordinaires? Je suppose qu'elle le peut, lorsque le Trésor en prendra possession.

M. Dodd: Elle peut exercer cette option.

Le sénateur Doody: Il y a 10p. 100 des actions ordinaires qui sont détenues par des actionnaires indépendants de l'extérieur, des pauvres gens qui ont acheté ces actions à un moment donné. Sont-ils protégés d'une façon ou d'une autre? Il est certain que la valeur de leurs actions sera considérablement réduite si Nabu convertit ces \$47 millions en actions ordinaires.

Le sénateur Godfrey: La valeur ne peut pas diminuer plus que ce qu'elle est actuellement.

Le sénateur Doody: Non au prix où elles en sont.

M. Dodd: Les actionnaires détiennent actuellement 10p. 100 d'une société dont la valeur comptable nette est moins \$32 millions.

Le sénateur Doody: Nous pourrions peut-être leur envoyer une petite lettre sur papier à bordure noire.

Le sénateur Godfrey: Et qu'arrive-t-il de Fujitsu? La société va-t-elle survivre avec 24p. 100? Comment pourrait-elle le faire? Vous ne savez pas s'il y a eu une transaction ici.

Le sénateur Doody: Revenons à la première question, soit les \$94 millions. La banque Toronto-Dominion et les autres banques ont-elles été remboursées en entier? Subissent-elles une perte dans cette transaction? Seront-elles remboursées pour les intérêts et les prêts garantis et aussi pour tout l'argent qu'elles ont dépensé? Je ne m'oppose pas à ce qu'elles réalisent des bénéfices mais il va certainement y avoir des commentaires à ce sujet à un moment donné.

M. Dodd: Certains prêts récents sont assurés à 99p. 100 et les banques devront assumer une perte de 1p. 100 sur ces prêts.

Le sénateur Thériault: Je n'ai que deux questions. On dit souvent que le gouvernement ne dépense pas assez d'argent pour la recherche et le développement. Je crois avoir entendu le ministre dire que, dans ce cas, des subventions au montant de \$9 millions avaient été accordées à cette société pour la recherche et le développement. Est-il possible d'évaluer la valeur de la technologie découlant de ces subventions de \$9 millions.

L'honorable M. Gray: D'abord, les 9 millions ont été distribués en petits montants au cours d'un certain nombre d'années; il ne s'agissait pas d'un montant forfaitaire. Je vais demander à mes fonctionnaires de m'aider ici. Les contributions ont été versées pour des programmes spécifiques de recherche et de développement, et j'aimerais que mes fonctionnaires donnent des précisions sur la nature de ces programmes.

M. Strong: Il y avait certains produits. Les subventions dans le cadre du programme pour l'avancement de la technologie industrielle et du programme informatique étaient affectées à des projets précis de développement de certains produits. Bon

[Text]

programs commenced roughly ten years ago, beginning with the PAIT program. Products have been developed and have been sold as a result of that R&D.

Senator Thériault: You say products have been developed and sold. What is the end result of that \$9 million investment? Is there a technology that is worth something?

Mr. Strong: There is still technology there. Nabu has indicated some interest in carrying on a number of those product lines. They are still doing their product review, which is not yet complete.

Senator Thériault: Apart from the technology, I presume that when any government gets involved to the tune of \$100 million it must be based, to some degree, on the number of jobs that are being created. Roughly how many jobs were created, and where?

Hon. Mr. Gray: The total number of employees is 470, of whom about 390 are in Canada; they have a sales force in the United States. However, we should bear in mind that the government did not walk in and commit \$110 million all at once. What we are dealing with is the accumulation of a substantial number of individual decisions involving efforts to maintain and place this company in the high technology field. If one examines experience with respect to high technology companies generally, I think one will find that they are high risk companies. We are often encouraged to concentrate efforts in the high technology sector, but the risks of lack of success in that sector are as great as, if not greater than, in the more traditional ones. We should not overlook that in our conclusions.

Senator Thériault: Although I said I had only two questions, that answer brings this to mind. I think I heard the name of Mr. Cowpland mentioned as being involved in this new company.

Mr. Dodd: He is involved as a roughly 50 per cent owner of a 16 per cent shareholding, and he will be involved as a director in the management of the company.

Senator Thériault: Is this the same Mr. Cowpland as is involved in Mitel?

Mr. Dodd: Yes, it is.

Senator Thériault: It has just been announced that Mitel is going to build a plant in New Brunswick, with quite a bit of government involvement through DREE and other departments. I am tempted to ask: Is Mitel in a better position than the company we are discussing was before Mr. Cowpland got involved?

Mr. Dodd: I'm not sure I understand.

Senator Thériault: Is Mitel in the same position as this company was?

Hon. Mr. Gray: Mr. Cowpland, as I understand it, founded Mitel after he and others lost their jobs through the failure of a company called Microsystems. Am I correct in that?

[Traduction]

nombre de ces produits ont été découverts et sont vendus. Ces programmes ont été mis en vigueur il y a environ 10 ans, en commençant par le programme PAIT. Des produits ont été découverts et sont maintenant vendus, grâce à la recherche et au développement.

Le sénateur Thériault: Vous dites que des produits ont été découverts et vendus. Quel a été le résultat de cet investissement de \$9 millions? La technologie vaut-elle quelque chose?

M. Strong: Il y a encore de la technologie. Nabu a manifesté un certain intérêt envers un certain nombre de produits. Elle en est encore à l'examen des produits, qui n'est pas tout à fait terminé.

Le sénateur Thériault: Outre la technologie, je suppose que, lorsqu'un gouvernement contribue \$100 millions, cette somme doit servir, dans une certaine mesure, à créer des d'emplois. Pouvez-vous nous dire, environ, combien d'emplois ont été créés et où?

L'honorable M. Gray: Le nombre total d'employés est de 470, dont environ 390 sont au Canada; la société a un bureau de vente aux États-Unis. Cependant, il ne faut pas oublier que le gouvernement n'a pas versé \$110 millions en un seul coup. Il s'agit de l'accumulation d'un nombre considérable de subventions individuelles, en vue de permettre à cette société d'accéder et de se maintenir dans le secteur de la technologie de pointe. Si l'on tient compte de l'expérience en technologie de pointe des sociétés en général, je suis d'avis qu'elles sont des entreprises à risque élevé. On nous encourage souvent à concentrer nos efforts dans le secteur de la technologie de pointe, mais les risques d'échec dans ce secteur sont aussi grands, sinon plus, que dans les secteurs plus traditionnels. Nous devrions en tenir compte dans nos conclusions.

Le sénateur Thériault: Même si j'ai dit que j'avais seulement deux questions, cette réponse en amène une autre. On a dit, je crois, que M. Cowpland est intéressé à cette nouvelle société.

M. Dodd: Il l'est, du fait qu'il possède environ la moitié de 16 p. 100 des actions et le sera aussi dans l'administration de cette société, en sa qualité de directeur.

Le sénateur Thériault: Est-ce le même M. Cowpland qui était à l'emploi de Mitel?

M. Dodd: Oui.

Le sénateur Thériault: On vient juste d'annoncer que Mitel construira une usine au Nouveau-Brunswick, grâce à l'appui considérable reçu du gouvernement, par l'intermédiaire du MEER et d'autres ministères. Je suis tenté de demander si la société Mitel est dans une situation meilleure qu'elle l'était, avant l'arrivée de M. Cowpland?

M. Dodd: Je ne suis pas certain d'avoir bien compris.

Le sénateur Thériault: La situation de Mitel a-t-elle changé?

L'honorable M. Gray: Je crois savoir que M. Cowpland a fondé Mitel après que lui-même et d'autres ont perdu leur emploi lors de la fermeture d'une société appelée Microsystems. Ai-je raison?

[Text]

Mr. Dodd: That is correct.

Hon. Mr. Gray: In fact, what gave the impetus to the present high technology sector in the computer related field in Ottawa particularly was when this company, Microsystems which was a wholly-owned subsidiary of Bell Northern, was unsuccessful and was eventually closed down by Bell Northern. That also involved the federal and Ontario governments writing off some support. It cast adrift a team of people who had been working at Microsystems, and they went out on their own. A number of them formed companies, some of which are the better performers and stars of the "silicon valley" operation in Kanata and elsewhere around Ottawa today. That is the way Mitel itself originated, if I am not mistaken.

That is why I say it is not untypical in the high technology field that there is a very high risk involved. For every company that is totally successful a number don't make it or have limited success. One cannot always guess in advance, even with the best of judgment, whether a particular company will be successful. You might have thought that anybody linked with Bell Northern, as it was then called, was bound to be a success. It did not turn out that way, and it was when the company was terminated by Bell Northern and the individual scientists went off on their own that they formed groups which turned out to be very successful companies like Mitel and some of the others in the area.

Senator Barrow: Could the minister tell us what the involvement of the federal government is with Mitel?

Hon. Mr. Gray: I will have to table that. It involves a number of programs. The special Electronics Program of the Department of Industry, Trade and Commerce has assisted Mitel in building a new plant in Beaumont, Quebec, and expanding its Kanata head office; DREE has provided support to Mitel to build new plants in Renfrew and in Buctouche, New Brunswick. To be accurate and to respect the interests of the committee, I would rather table a statement to bring all this information together.

Senator Barrow: Are there other high technology companies, such as Numonics for example, that the government is involved in?

Hon. Mr. Gray: A number of companies have been assisted by the government through various programs like the contribution side of the enterprise development program.

Senator Barrow: To the same extent as CCI has been?

Mr. Dodd: It is a quantum amount greater than any other loan that we have.

Senator Barrow: CCI is a quantum greater than any other?

Mr. Dodd: Yes. I think the next highest loan has been for \$21 million. However, that was to Finlay Forest Industries, who fully repaid. We made a profit on our share options on that.

[Traduction]

M. Dodd: C'est exact.

L'honorable M. Gray: En fait, le nouvel essor que connaît actuellement l'industrie de technologie de pointe, particulièrement le secteur de l'informatique à Ottawa, remonte à l'époque où la société Microsystems, filiale à part entière de Bell Northern, était en difficulté et a finalement fermé ses portes. Le gouvernement fédéral et celui de l'Ontario ont dû aussi rembourser des prêts. La fermeture de cette société a entraîné le congédiement des employés, qui ont dû se trouver un emploi ailleurs. Quelques-uns d'entre eux ont fondé des sociétés, dont certaines sont parmi les meilleures et les plus connues des entreprises de technologie de pointe utilisant le silicium à Kanata et ailleurs dans la vallée de l'Outaouais aujourd'hui. Voilà l'origine de Mitel, si je ne me trompe.

C'est pourquoi je dis que le secteur de la technologie de pointe comporte des risques très élevés. Pour chaque société qui réussit, bon nombre ne réussissent pas, ou à peine. Il n'est pas toujours possible de prévoir, même avec le meilleur jugement, si une société donnée réussira. On aurait pu être assuré du succès de toute société associée à Bell Northern, comme elle s'appelait alors. Les choses ont tourné autrement, et lorsque Bell Northern a fermé la société Microsystems, les scientifiques ont dû chercher un emploi et c'est à ce moment là qu'ils ont formé des groupes qui sont devenus des sociétés qui remportent beaucoup de succès, comme Mitel et d'autres dans la région.

Le sénateur Barrow: Le Ministre pourrait-il nous dire quelle est la participation du gouvernement fédéral, en ce qui concerne Mitel?

L'honorable M. Gray: Je dois déposer un document à ce sujet. Cette participation comprend un certain nombre de programmes. Le Programme spécial de l'électronique du ministère de l'Industrie et du Commerce a permis à Mitel de construire une nouvelle usine à Beaumont, Québec, et à agrandir son siège social à Kanata; le MEER a accordé des subventions à Mitel pour la construction de nouvelles usines à Renfrew et à Buctouche, Nouveau-Brunswick. Dans l'intérêt du Comité et pour être plus exact, je préférerais déposer un document contenant tous ces renseignements.

Le sénateur Barrow: Le gouvernement accorde-t-il son appui à d'autres sociétés de technologie de pointe, comme Numonics, par exemple?

L'honorable M. Gray: Un certain nombre de sociétés ont reçu de l'aide du gouvernement, par le truchement de divers programmes, comme les contributions versées dans le cadre du programme d'expansion des entreprises.

Le sénateur Barrow: La même chose que pour la CCI?

M. Dodd: Il s'agit d'un montant beaucoup plus élevé que tout autre prêt que nous ayons garanti.

Le sénateur Barrow: La CCI a reçu des montants beaucoup plus élevés que toutes autres sociétés?

M. Dodd: Oui. Je crois que le prêt le plus élevé, après la CCI, s'élevait à \$21 millions. Cependant, ce prêt avait été accordé à Finlay Forest Industries, et il a été remboursé au

[Text]

Mr. Teschke: The majority of our involvement with high technology firms is in supporting their research and development efforts. It is not on the loan guarantee side.

Hon. Mr. Gray: It involves contributions rather than loan guarantees.

Mr. Teschke: Like the \$9.3 million that we talked about in CCI. There are a number of firms supported on that basis.

Senator Barrow: Mr. Chairman, I understood the witnesses to say that Financeco and Finecomp were subsidiaries of CCI. Is that right?

Mr. Dodd: No, they are not subsidiaries of CCI. They are totally separate companies from CCI.

Senator Barrow: So with respect to the paying off of the indebtedness of CCI to Financeco and Finecomp, whatever proportion has been sold to these companies, there is no recovery on that at all?

Hon. Mr. Gray: While technically, because of the way they were structured in 1976, they are not owned by CCI, they were and are certainly linked with it. They were set up to provide a vehicle for the leasing of CCI equipment to customers. I gather this is the practice in the computer and electronics equipment field. That is to say, one company manufactures the product and has affiliated with it a leasing vehicle to whom it sells the product; the leasing vehicle then leases the product to the ultimate customer against bank financing, and the payments by customers who have undertaken the leases are used to pay off the banks and the manufacturing company for the product.

Senator Barrow: Who owns the leasing company? That is the point I am getting at.

Mr. G. Boucher, Legal Advisor, Department of Industry, Trade and Commerce: It has one share which has been issued, and it is owned in trust for Her Majesty.

Senator Godfrey: Senator Barrow wants to know who owned it originally. Why did they set it up in that way instead of it being a subsidiary, which would be the ordinary way?

Hon. Mr. Gray: I am not in a position to comment on that. I can only report to you what the form is. The recovery we have talked about, or the payment to the Crown of some \$7 million, will come from payments by lessees of the equipment, so it would not be correct to say that there is nothing being recovered by the Crown for its guarantee of the loans made by financing institutions to the leasing vehicle.

Senator Barrow: Then your loss is not \$94 million; it is \$94 million less a certain amount of money?

[Traduction]

complet. Nous avons aussi réalisé des bénéfices sur nos actions dans cette société.

M. Teschke: Notre participation au secteur de la technologie de pointe consiste, en majeure partie, à appuyer la recherche et le développement de ces sociétés. Il ne s'agit pas de prêts garantis.

L'honorable M. Gray: Il s'agit plutôt de contributions.

M. Teschke: Comme les \$9.3 millions dont nous avons parlé au sujet de la CCI. Il y a un certain nombre d'autres sociétés que nous aidons ainsi.

Le sénateur Barrow: Monsieur le président, j'ai cru comprendre que Financeco et Finecomp était les filiales de CCI. Est-ce exact?

M. Dodd: Non, elles ne sont pas des filiales de la CCI. Elles sont des sociétés complètement distinctes de la CCI.

Le sénateur Barrow: En ce qui concerne le remboursement des dettes de la CCI envers Financeco et Finecomp, quelle que soit la proportion qui ait été vendue à ces sociétés, il n'y a aucun recouvrement?

L'honorable M. Gray: Même si sur le plan technique, étant donné la façon dont elles étaient structurées en 1976, elles n'appartiennent pas à la CCI, elles étaient et, elles sont certainement associées à cette société. Elles ont été fondées en vue de s'occuper de la location aux clients du matériel de la CCI. Je crois comprendre qu'il s'agit là d'une pratique du secteur de la vente de matériel informatique et électronique. C'est-à-dire qu'une société fabrique le produit et est affiliée à une société de location à qui elle vend le produit; cette dernière loue le produit au client en obtenant un financement de la banque et les versements par les clients qui ont loué ce matériel servent à rembourser la banque ou le fabricant du produit.

Le sénateur Barrow: Je désire savoir à qui appartient la compagnie de location.

M. G. Boucher, conseiller juridique, ministère de l'Industrie et du Commerce: Il n'y a qu'une seule action qui est réservée pour Sa Majesté.

Le sénateur Godfrey: Le sénateur Barrow désire savoir à qui appartenait cette société à l'origine. Pourquoi ont-ils choisi ce système plutôt qu'une filiale, qui serait la façon habituelle de procéder?

L'honorable M. Gray: Je ne suis pas en mesure de répondre à cette question. Je ne peux que vous dire ce qu'ils ont fait. La récupération dont nous avons parlé, ou le paiement d'environ \$5 millions à la Couronne, proviendra de versements effectués par ceux qui louent l'équipement; on ne pourrait donc pas dire que la Couronne n'a rien en retour pour sa garantie des prêts accordés par les institutions financières à la compagnie de location.

Le sénateur Barrow: Donc votre perte n'est pas de \$94 millions, mais plutôt de \$94 millions, moins un certain montant récupéré?

[Text]

Mr. Dodd: That is right. It is \$91 million plus \$3 million that we may or may not spend between now and closing the deal in paying interest. The faster we close the less we will spend of that \$3 million. Then we would deduct our recoveries.

Senator Barrow: Then why have you made an appropriation of \$94 million?

Mr. Dodd: Because this is the amount that has been guaranteed to the institutions and they must be paid.

Senator Barrow: But your loss is not going to be \$94 million.

Hon. Mr. Gray: The loss will be reduced by the amount that is paid to us by the Province of Ontario, which has co-insured some \$3 million, and by the amount of payments we receive as Nabu collects from the customers who have leased CCI equipment payments on the leases.

The Chairman: Are those gross lease payments that the percentages apply to?

Mr. Dodd: Yes.

The Chairman: Before servicing?

Mr. Dodd: Before any cost except—

The Chairman: So you are talking about \$28 million of lease payments over the next few years, of which \$7 million will go to the government and \$21 million—

Mr. Dodd: It is a five-year period. Those were what we figured were rock-bottom estimates, \$28 million in five years.

Senator Godfrey: We seem to have lost \$16 million somewhere here. A little while ago we were talking about \$110 million, now we are talking about \$94 million.

Mr. Dodd: These are previously written off amounts.

Hon. Mr. Gray: They were written off in 1971 and 1976. They are already recorded.

Senator Barrow: I understood that the President of the Treasury Board and the minister were going to conduct an investigation or launch an inquiry into the cause of this loss. Are you in fact going to do that, Mr. Minister?

Hon. Mr. Gray: Yes. It is going to be carried out under the appropriate clause of the Financial Administration Act authorizing the Treasury Board to look into matters like this. A person has been designated for that purpose and is beginning his work.

Senator Barrow: Would we get a copy of the report of that inquiry?

Hon. Mr. Gray: I believe the President of the Treasury Board, to whom the report will be made, has said he intends to make it public.

Senator Godfrey: Can't we have the name of that person?

Hon. Mr. Gray: Yes.

Senator Godfrey: What is his name?

Hon. Mr. Gray: The official is a Mr. Anderson.

[Traduction]

M. Dodd: C'est exact. Il s'agit de \$91 millions plus \$3 millions, que nous pourrions dépenser en intérêts entre aujourd'hui et la date de signature de l'entente. Si nous tardons à conclure cette entente, nous risquons plus de dépenser cet argent. Nous pourrions ensuite déduire le montant récupéré.

Le sénateur Barrow: Pourquoi cette affectation de crédits de \$94 millions?

M. Dodd: Parce que c'est la somme garantie aux institutions, et qu'elle doit être versée.

Le sénateur Barrow: Mais votre perte ne sera pas \$94 millions.

L'honorable M. Gray: La perte sera réduite par le montant que nous recevrons de l'Ontario, et qui s'est portée garante avec nous de quelque \$3 millions, et par les versements que nous recevrons, au fur et à mesure que Nabu obtiendra les versements des signataires des contrats de location de l'équipement du CCI.

Le président: Ces pourcentages s'appliquent-ils aux versements de frais de location bruts?

M. Dodd: Oui.

Le président: Avant l'entretien?

M. Dodd: Avant tout autre coût sauf...

Le président: Vous parlez donc de \$28 millions en frais de location au cours des quelques prochaines années, dont \$7 millions iront au gouvernement et \$21 millions...

M. Dodd: Il s'agit d'une période de cinq ans. Nous avons prévu un minimum de \$28 millions par année.

Le sénateur Godfrey: Il me semble que nous avons laissé tomber \$16 millions en chemin. Nous parlions tantôt de \$110 millions et maintenant, de \$94 millions.

M. Dodd: Ces montants ont déjà été amortis.

L'honorable M. Gray: Ils ont été amortis en 1971 et 1976. Ils sont déjà comptabilisés.

Le sénateur Barrow: J'ai cru comprendre que le président du Conseil du Trésor et le Ministre devaient lancer une enquête sur la raison de cette perte. Est-ce exact, monsieur le Ministre?

L'honorable M. Gray: Oui. Il y aura enquête, conformément à l'article approprié de la Loi sur l'administration financière, qui autorise le Conseil du Trésor à étudier des questions du genre. La personne qu'on a chargée de l'enquête a déjà commencer.

Le sénateur Barrow: Pourrions-nous obtenir un exemplaire du rapport de cette enquête?

L'honorable M. Gray: Je crois que le président du Conseil du Trésor, à qui sera présenté le rapport, a l'intention de le rendre public.

Le sénateur Godfrey: Pouvons-nous connaître le nom de celui qui sera chargé de l'enquête?

L'honorable M. Gray: Oui.

Le sénateur Godfrey: De qui s'agit-il?

L'honorable M. Gray: M. Anderson.

[Text]

Senator Godfrey: What is his position?

Hon. Mr. Gray: He is currently described, I think, as Special Adviser to the Secretary to the Treasury Board.

The Chairman: Honourable senators, we promised the minister that we would try to get him away by 10.15, and the Senate is going into session at 10.30.

Senator Lewis: I gather that CCI is insolvent in the absence of some special event.

Mr. Dodd: If we stopped supporting it it would immediately collapse.

Senator Lewis: How many jobs are involved?

Mr. Dodd: There are 475, of which 390 are in Canada.

Senator Barrow: How many salesmen in Canada?

Mr. Strong: Roughly 100 salesmen.

The Chairman: When you say it is insolvent, when it is turned over to Nabu it has a net worth of \$9 million plus \$28 million of lease payments, without any interest obligation against them.

Mr. Dodd: That is right, plus they will put a cash investment into the company to maintain its working capital.

The Chairman: It is a pretty attractive proposition from the buyer's point of view, it seems to me.

Hon. Mr. Gray: Perhaps I could make a final comment. The alternative the government had was simply to put the company into bankruptcy or liquidation. If we had done that we would not have had the opportunity of making the recoveries that we have discussed; the total loss to the government would be even greater than we are discussing here; at the same time, the assets would have been sold off piecemeal; we would not have had the opportunity of maintaining whatever viable technology and manufacturing base the company has, or maintaining as a unit most of the jobs, particularly in the manufacturing area. In analyzing or assessing the transaction we are describing today, we should also look at it in the light of the only alternative which I had to examine, and that was simply to put it into bankruptcy or liquidation. I have sought to bring the matter to an end, getting the government totally disentangled and cut off from the situation, while reducing its loss to the minimum amount possible under the circumstances as compared to the only alternative.

The Chairman: If there are no further questions, shall we report the estimates?

Senator Barrow: Reluctantly.

Hon. Senators: Agreed.

Senator Godfrey: Do we want to go on any further with the investigation or not? Should this committee be doing what Mr. Anderson is doing? Or do we leave it up to the bureaucrats to investigate? Should we go on? How do we report? We have asked for information, for instance, and it has not been given to us yet.

Hon. Mr. Gray: We will table it.

[Traduction]

Le sénateur Godfrey: Quel poste occupe-t-il?

L'honorable M. Gray: Je crois qu'il est actuellement conseiller auprès du Secrétaire du Conseil du Trésor.

Le président: Honorables sénateurs, nous avons promis au ministre nous le laisserions partir vers 10 h 15; le Sénat siège d'ailleurs à 10 h 30.

Le sénateur Lewis: Je crois comprendre que la CCI est insolvable, en l'absence d'une mesure spéciale.

M. Dodd: Si nous lui retirions notre appui, elle s'effondrerait immédiatement.

Le sénateur Lewis: Combien d'emplois sont en jeu?

M. Dodd: 475, dont 390 au Canada.

Le sénateur Barrow: Combien y a-t-il de vendeurs au Canada?

M. Strong: Environ 100.

Le président: Lorsque vous dites qu'elle est insolvable; lorsqu'elle est remise à Nabu, elle a une valeur nette de \$9 millions, plus \$28 millions en frais de location qui devraient lui être payés, sans intérêt.

M. Dodd: C'est exact; Nabu investira également de l'argent dans la société, afin de maintenir son capital d'exploration.

Le président: Je crois que c'est une proposition très attrayante du point de vue de l'acheteur.

L'honorable M. Gray: Une dernière observation. L'autre solution du gouvernement était simplement de déclarer la société en faillite ou de la liquider. Si nous l'avions fait, nous n'aurions cependant pas pu récupérer l'argent dont nous avons parlé; la perte totale du gouvernement aurait été encore plus importante que celle dont nous discutons maintenant; les biens auraient été vendus, petit à petit. Nous n'aurions pas pu conserver les caractéristiques techniques et la capacité production viables de la société, ou même la plupart des emplois, particulièrement dans le secteur de fabrication. En analysant la transaction que nous décrivons aujourd'hui, il faut également tenir compte de la seule autre solution possible, mettre la société en faillite ou la liquider. Nous avons cherché à régler la question, à libérer complètement le gouvernement de tout engagement, tout en maintenant ses pertes au minimum.

Le président: Y a-t-il d'autres questions? Devons-nous déposer notre rapport sur la question?

Le sénateur Barrow: A contre cœur.

Des voix: D'accord.

Le sénateur Godfrey: Désirez-vous poursuivre l'enquête? Notre comité devrait-il faire ce dont M. Anderson est chargé? Laissons-nous l'enquête aux bureaucrates? Devrions-nous poursuivre la discussion? Que dirons-nous dans notre rapport? Par exemple, nous avons demandé des renseignements que nous n'avons pas reçus.

L'honorable M. Gray: Nous le déposerons.

[Text]

Senator Godfrey: It would be interesting to get all that first.

The Chairman: What we have done in the past is to report the estimates before the appropriate bill coming, and we are free then to carry on with the estimates. It does not die at that time, and we can make further inquiries and investigation if we choose to do so. If that is satisfactory to honourable senators, that is the way I would propose to do it.

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Perhaps we could instruct the staff to get more information as it comes in from the minister and his officials. Is that agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The committee adjourned.

[Traduction]

Le sénateur Godfrey: Il serait intéressant d'avoir d'abord tous ces renseignements.

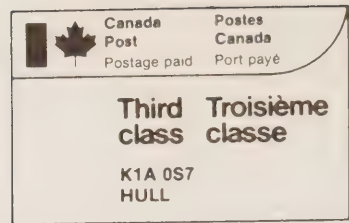
Le président: Par le passé, nous avons fait rapport des prévisions avant que le projet de loi approprié soit déposé; nous pouvons ensuite étudier les prévisions. Il ne restera pas en plan, et nous pourrons faire des enquêtes plus approfondies si nous désirons. Honorables sénateurs, je propose de procéder ainsi.

Des voix: D'accord.

Le président: Peut-être devrions-nous demander au personnel d'obtenir de plus amples renseignements du ministre et de ses représentants. Est-ce entendu?

Des voix: D'accord.

Le comité suspend ses travaux.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Imprimerie du gouvernement canadien
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

WITNESSES—TÉMOINS

APPEARING

The Honourable H. Gray, Minister of Industry, Trade and Commerce.

COMPARAÎT

L'honorable H. Gray, ministre de l'Industrie et du Commerce.

From Industry, Trade and Commerce;

Mr. W. R. Teschke, Associate Deputy Minister;
Mr. P. E. Quinn, Assistant Deputy Minister, Finance;
Mr. D. A. Dodd, Acting Director General, Corporate Analysis Branch;
Mr. R. A. Curran, Chief, Corporate Analysis Branch;
Mr. G. Boucher, Legal Advisor;
Mr. J. C. Clarke, Director, Programs Branch,
Mr. E. T. Strong, Director, Electronics, Electrical & Electronics Branch.

De l'Industrie et du Commerce:

M. W. R. Teschke, sous-ministre associé;
M. P. E. Quinn, sous-ministre adjoint, finances;
M. D. A. Dodd, directeur général suppléant, Direction de l'analyse des sociétés;
M. R. A. Curran, chef, Direction de l'analyse des sociétés;
M. G. Boucher, conseiller juridique;
M. J. C. Clarke, directeur, Groupe des programmes;
M. E. T. Strong, directeur, Direction de l'électricité et de l'électronique.



First Session
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

National Finance

Chairman:
The Honourable DOUGLAS D. EVERETT

Tuesday, March 23, 1982

Issue No. 44

First proceedings on:

The Examination of the Main Estimates
laid before Parliament for the fiscal
year ending March 31, 1983

WITNESS:
(See back cover)

Première session,
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Finances nationales

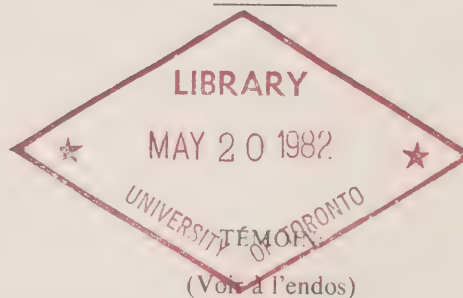
Président:
L'honorable DOUGLAS D. EVERETT

Le mardi 23 mars 1982

Fascicule n° 44

Premier fascicule concernant:

L'étude du Budget des dépenses déposé
au Parlement pour l'année financière
se terminant le 31 mars 1983



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable D. D. Everett, *Chairman*

The Honourable F. Leblanc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Manning
Balfour	*Perrault
Barrow	Phillips
Benidickson	Robichaud
Charbonneau	Roblin
Doody	Sparrow
*Flynn	Steuart
Godfrey	Thériault
Hicks	Tremblay
Lewis	

**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable D. D. Everett

Vice-président: L'honorable F. Leblanc

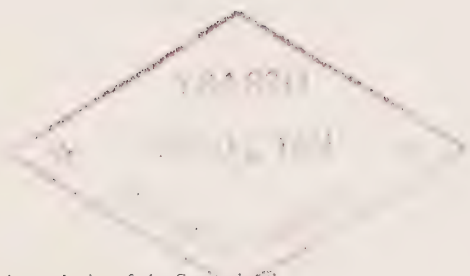
et

Les honorables sénateurs:

Austin	Manning
Balfour	*Perrault
Barrow	Phillips
Benidickson	Robichaud
Charbonneau	Roblin
Doody	Sparrow
*Flynn	Steuart
Godfrey	Thériault
Hicks	Tremblay
Lewis	

**Membres d'office*

(Quorum 5)



Published under authority of the Senate by the
Queen's Printer for Canada

Available from the Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

Publié en conformité de l'autorité du Sénat par
l'Imprimeur de la Reine pour le Canada

En vente: Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada, Hull, Québec, Canada K1A 0S9

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Tuesday, February 23, 1982:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Perrault, P.C.:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures proposed by the Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending 31st March, 1983.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extraits des procès-verbaux du Sénat du mardi 23 février 1982:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Perrault, C.P.:

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1983, et à faire rapport à ce sujet.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MARCH 23, 1982

(47)

Pursuant to notice the Standing Senate Committee on National Finance met this day, at 1:30 p.m. to consider the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1983.

Present: The Honourable Senators Everett (*Chairman*), Benidickson, Godfrey, Leblanc, Roblin. (5).

In attendance: Mr. Peter Sagar from the Parliamentary Centre.

From the Bank of Canada the following witness was heard:

Mr. G. K. Bouey, Governor.

In attendance from the Bank of Canada

Mr. J. W. Crow, Deputy Governor.

At 4:05 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 23 MARS 1982

(47)

Conformément à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 13 h 30 pour étudier le budget des dépenses déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1983.

Présents: Les honorables sénateurs Everett (*président*), Benidickson, Godfrey, Leblanc, Roblin. (5).

Aussi présent: M. Peter Sagar du Centre parlementaire.

Le témoin suivant de la Banque du Canada est entendu:

M. G. K. Bouey, gouverneur.

Aussi présent, de la Banque du Canada:

M. J. W. Crow, sous-gouverneur.

A 16 h 05 le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, March 23, 1982

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 1.30 p.m. to examine the main estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1983.

Senator Douglas D. Everett (Chairman) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, when we contemplated dealing with the estimates this year, we decided that it might be useful to examine the correlation between interest rates and exchange rates in the Canadian economy, and we have prepared a series of hearings on this subject. We start today with the Governor of the Bank of Canada. On Thursday, the Honourable Walter Gordon, Chairman of the Canadian Institute for Economic Policy will appear. Then we will have Mr. J. W. Burns, President of Power Corporation of Canada, Mr. C. E. Medland, Chairman and Chief Executive Officer of Wood Gundy Limited and Mr. Robert M. MacIntosh, President of the Canadian Bankers' Association. We hope that there will be other witnesses and, of course, at some point we will be hearing from the Department of Finance and probably from the Economic Council of Canada.

As honourable senators are aware, this is a controversial subject. It is very much a subject that is on the minds of people who are interested in this sort of thing, and our function here is to try to illuminate the arguments on both sides, not necessarily to come to a conclusion, but to see what people think and let others draw their own conclusions. There are some passions that surround the subject.

I, for one, believe that the actions of the Central Bank are the correct actions, that they are working, that patience and time are essential and that, given patience and time, they will work very well. Others in this committee will disagree violently with that approach. It is obvious from the witnesses that I have listed that we will have some disagreement amongst them. In any event, I think it is a useful exercise and one that may very well help to improve Canadian understanding of this rather arcane subject.

Senator Godfrey: May I just interject to say that there are some members of the committee, among whom I count myself, who have not made up their minds before the hearings commence and will, therefore, be listening with even greater interest to what will be said.

The Chairman: I think you are unique in taking that judicial approach.

Senator Godfrey: I always claim that I am the only non-self-accredited economist in the country, but I had not realized that that was a unique approach.

The Chairman: Mr. Bouey is accompanied today by Mr. John W. Crow, Deputy Governor and by Associate Advisor, Wayne Cheveldayoff. I understand that the governor has an opening statement, and I now invite him to proceed.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 23 mars 1982

[Traduction]

Le comité sénatorial permanent des finances nationales s'est réuni aujourd'hui, à 13 h 30, pour étudier le Budget des dépenses déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1983.

Le sénateur Douglas D. Everett (président) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, lorsqu'il a été question d'étudier le Budget de cette année, nous avons jugé utile d'analyser les rapports entre les taux d'intérêt et les taux de change, dans le contexte de l'économie canadienne, et nous avons donc préparé une série d'audiences. Nous commencerons aujourd'hui en recevant le gouverneur de la Banque du Canada. L'honorable Walter Gordon, président de l'Institut canadien de la politique économique, comparaitra jeudi. Nous recevrons ensuite M. J. W. Burns, président de Power Corporation du Canada, M. C. E. Medlands, président et directeur général de la Wood Gundy Ltd, ainsi que M. Robert M. MacIntosh, président de l'Association canadienne des banquiers. Nous espérons recevoir d'autres témoins et nous aurons l'occasion de rencontrer des représentants du ministère des Finances et, probablement, du Conseil économique du Canada.

Les honorables sénateurs sont très conscients qu'il s'agit là d'un sujet très controversé. C'est un sujet qui préoccupe tous ceux qui s'intéressent à la chose publique et notre tâche consiste à essayer d'éclairer le débat, pas nécessairement d'en arriver à une conclusion, mais plutôt de connaître les opinions des gens et de laisser les autres tirer leurs propres conclusions. Le sujet provoque des débats passionnés.

Pour ma part, je crois que les mesures prises par la Banque centrale sont bonnes, qu'elles obtiennent des résultats, que patience et temps sont essentiels et, qu'à ce prix, elles auront d'excellents résultats. Certains membres du comité seront en complet désaccord avec ce que je viens de dire. Il est clair qu'il y aura bon nombre de désaccords parmi les témoins que je viens de citer. Quoi qu'il en soit, je pense qu'il s'agit d'un exercice utile qui parviendra peut-être à rendre plus compréhensible aux Canadiens un sujet aussi ardu.

Le sénateur Godfrey: Puis-je me permettre de vous interrompre pour signaler que certains membres du comité, parmi lesquels je me compte, n'ont pas d'idées préconçues sur le sujet et qu'ils écouteront donc avec beaucoup d'intérêt tout ce qui sera dit au cours de ces audiences.

Le président: Je crois que vous êtes le seul à adopter une attitude aussi sage.

Le sénateur Godfrey: J'ai toujours dit que j'étais le seul individu dans ce pays à ne pas s'être improvisé économiste, mais j'ignorais qu'il s'agissait d'une attitude extraordinaire.

Le président: M. Bouey est accompagné aujourd'hui par M. John W. Crow, sous-gouverneur, et par M. Wayne Cheveldayoff, conseiller adjoint. J'ai cru comprendre que le gouverneur désirait faire une déclaration préliminaire et je lui donne donc la parole.

[Text]

Mr. G. K. Bouey, Governor, Bank of Canada: Mr. Chairman and members of the committee, as you know, my latest annual report was published a few days ago. I understand that copies have been made available to the committee. In that report I reviewed Canadian economic and financial developments over the past year. I sought to put them in the perspective of developments in Canada and abroad over a longer period. Much of the report was devoted to a discussion of the monetary policy pursued by the Bank of Canada in the context of those developments. I tried to describe the nature of the interest rate problem that we have in Canada and to explain why it could not be greatly eased by a change in the policy of the Bank of Canada.

I understand that one aspect of these matters that is of particular interest to this committee is the one that might be described as the issue of "made-in-Canada interest rates". Accordingly, I shall concentrate the remainder of these opening remarks on that particular topic.

Let me begin with a question. How does anybody recognize made-in-Canada interest rates when he sees them? To what extent is it possible to have a useful definition of made-in-Canada interest rates in an economically interdependent world? In a free society interest rates are not a wholly arbitrary element in the economic system. They arise from the real productivity of capital and they provide a return to those who save for the future. In the normal course of events they are positive when the value of money is stable, and they are above the general tendency of inflation when there is inflation.

When one looks at current Canadian interest rates in this light there is nothing particularly unusual or exaggerated about them. Certainly interest rates are high by historical standards but so is inflation. When, twenty to thirty years ago, we had very little inflation, interest rates were appreciably higher than the rate of inflation and no one thought this to be odd or unreasonable. No one argued that interest rates above that low rate of inflation were not made in Canada. The basic point is that, given the current rate of inflation in Canada, interest rates in Canada are in the range that one would expect them to be.

While this is the fundamental situation, interest rates have moved up and down a lot over the past two years or so. Part of the reason for the upward tendency was that inflation and inflation expectations worsened in Canada over most of that period and in those circumstances there was strong pressure on interest rates to rise. This tendency was particularly noticeable for medium and longer term interest rates as savers became more wary of committing funds at fixed interest rates for extended periods. But much of the volatility of Canadian interest rates around their central tendency has been due to the fact that short-term interest rates in the United States have been particularly volatile, with unwelcome but unavoidable effects on Canada.

[Traduction]

M. G. K. Bouey, Gouverneur de la Banque du Canada: Monsieur le président et messieurs les membres du comité, mon Rapport annuel a été publié, comme vous le savez, il y a quelques jours, et je crois savoir que des exemplaires en ont été mis à la disposition du Comité. Dans ce Rapport, j'ai examiné brièvement l'évolution économique et financière qu'a connue le Canada au cours de l'année dernière. J'ai cherché à placer à placer cette évolution dans le cadre général de la conjoncture enregistrée sur une période plus longue tant au Canada qu'à l'étranger. La plus grande partie de ce Rapport a été consacrée à l'analyse de la politique monétaire suivie par la Banque du Canada dans le contexte du moment. J'ai essayé de décrire la nature du problème de taux d'intérêt auquel nous faisons face au Canada et d'expliquer pourquoi un changement de la politique de la Banque du Canada n'aiderait pas grandement à régler ce problème.

À cet égard, je crois comprendre que l'une des questions qui intéressent tout particulièrement ce Comité est celle que l'on pourrait appeler la question des taux d'intérêt «fabriqués au Canada». Je consacrerai donc l'essentiel de mes observations préliminaires à ce sujet.

Mais j'aimerais commencer par deux questions. À quoi reconnaît-on les taux d'intérêt «fabriqués au Canada»? Dans quelle mesure est-il possible de formuler, dans ce monde où les pays sont économiquement interdépendants, une définition utile des taux d'intérêt «fabriqués au Canada»? Dans une société libre, les taux d'intérêt ne sont pas des éléments du système économique déterminés de façon tout à fait arbitraire. Ils sont fonction de la productivité réelle du capital et fournissent un revenu à ceux qui épargnent en prévision de l'avenir. Dans le cours normal des choses, ces taux sont positifs lorsque la valeur de la monnaie est stable et, en période d'inflation, ils sont plus élevés que les taux correspondant à la tendance générale de l'inflation.

Lorsqu'on étudie les taux d'intérêt canadiens actuels sous cet éclairage, ils n'apparaissent en rien exagérés ou inhabituels. Certes, les taux d'intérêt sont élevés par rapport aux niveaux qu'ils ont connus dans le passé, mais les taux d'inflation le sont eux aussi. Il y a de cela vingt ou trente ans, lorsque l'inflation était très faible, les taux d'intérêt étaient beaucoup plus élevés que le taux d'inflation, et personne ne trouvait cela étrange ou déraisonnable. Personne ne prétendait que ces taux d'intérêt, qui étaient supérieurs aux faibles taux d'inflation n'étaient pas «fabriqués au Canada». Le point essentiel que je veux souligner est que, compte tenu du taux actuel d'inflation au Canada, les taux d'intérêt canadiens sont de l'ordre des taux qu'on serait fondé à attendre au Canada.

Bien que, fondamentalement, ce soit là la situation, les taux d'intérêt ont considérablement augmenté et diminué au cours des quelque deux dernières années. La tendance à la hausse s'explique partiellement par l'aggravation de l'inflation et des anticipations relatives à l'inflation au Canada durant la plus grande partie de cette période, ce qui a exercé de fortes pressions à la hausse sur les taux d'intérêt. Cette tendance était particulièrement visible dans le cas des taux d'intérêt à moyen terme et à long terme, les épargnants étant devenus plus réticents à placer leurs fonds pour de longues périodes à des taux d'intérêt fixes. Mais la volatilité manifestée par les taux d'intérêt canadiens dans leurs fluctuations de part et d'autre de leur tendance générale s'expliquent surtout par la

[Text]

On several occasions in this period the Bank of Canada has acted to moderate the effect on Canadian short-term rates of sharp movements in corresponding rates in the United States. The most recent occasion was in the period from late in 1981 to date. The United States short-term interest rates moved up quite strongly but Canadian short-term interest rates stayed relatively steady. The impact on the Canadian dollar of the disappearance for a time of the differential by which Canadian short-term interest rates exceed those in the United States was cushioned by the general belief that the rise in United States rates would be temporary.

This is a current instance of the unavoidable fact that shifts in financial conditions in the United States affect the Canadian situation, causing reactions in our interest rates or our exchange rate, or both. The Bank of Canada's response has typically been to smooth and to spread the impact to the extent feasible—seeking to avoid abrupt movements in interest rates or the exchange rate that did not seem warranted by Canadian economic conditions. But this does not mean that the central tendency around which interest rates in Canada have fluctuated was inappropriate to Canadian economic conditions. As I have said, the broad trend of our interest rates is what one would expect in the light of our rate of inflation.

We should bear in mind that interest and exchange rate strains do not originate solely in events outside our borders. There is certainly a very large made-in-Canada content in our current high rate of price and cost inflation. And we are capable of generating our own shocks to interest rates and the exchange rate. About the middle of last year the Canadian dollar came under extraordinary downward pressure, and short-term interest rates in Canada rose sharply. This was not attributable to any change in U.S. conditions but was caused by developments originating in Canada. The mounting wave of Canadian takeovers of foreign-controlled business in Canada had a sharp impact on the exchange market in the month of July. Despite a sharp upward movement of Canadian short-term interest rates, the Canadian dollar went down three per cent in the space of three weeks. The rise in interest rates was initially a domestic market reaction to the extraordinary slide in the Canadian dollar, but in the circumstances the Bank of Canada had no responsible alternative but to accept it.

The extreme pressures to which the Canadian dollar has been subjected from time to time in recent years, whether the result of swings in U.S. interest rates or of shocks originating in Canada, have required prompt responses from monetary

[Traduction]

fait que les taux d'intérêt à court terme américains ont été particulièrement volatils et que cela a eu des incidences fâcheuses et inévitables au Canada.

A plusieurs reprises au cours de cette période, la Banque du Canada a pris des mesures visant à atténuer l'incidence qu'avaient sur les taux à court terme canadiens les fluctuations brusques de leurs pendants américains. La dernière fois que cela s'est produit, c'est pendant la période qui va de la fin de 1981 à ce jour. Les taux d'intérêt à court terme américains ont augmenté assez fortement, mais les taux à court terme canadiens sont restés relativement stables. L'impact qu'a eu sur le dollar canadien la disparition, pendant un certain temps, de l'écart positif entre les taux d'intérêt à court terme canadiens et américains a été atténué par la croyance générale que la hausse des taux américains serait de courte durée.

Ceci est un des multiples exemples qui illustrent une réalité inévitable, à savoir que les modifications de la conjoncture financière aux États-Unis influencent la conjoncture canadienne et ont des incidences soit sur les taux d'intérêt, soit sur le taux de change, soit sur l'un et l'autre. Chaque fois, la Banque du Canada a adouci et réparti, dans la mesure du possible, l'impact de cette situation entre le taux de change et les taux d'intérêt, essayant d'éviter des fluctuations brusques des taux d'intérêt ou du taux de change qui ne semblaient pas justifiées par la conjoncture économique canadienne. Mais cela ne signifie toutefois pas que la tendance générale par rapport à laquelle les taux d'intérêt canadiens ont enregistré des écarts n'était pas opportune compte tenu de la situation économique du pays. Comme je viens de le dire, la tendance générale de nos taux d'intérêt est celle à laquelle on aurait pu s'attendre à la lumière de notre taux d'inflation.

Nous devons nous rappeler que les pressions qui s'exercent sur les taux d'intérêt et sur le taux de change ne viennent pas uniquement d'événements qui se produisent au-delà de nos frontières. Il y a certainement dans la forte hausse des prix et des coûts que connaît le Canada une proportion très grande d'éléments «fabriqués au Canada». Nous sommes capables de soumettre les taux d'intérêt et le taux de change à nos propres chocs. Vers le milieu de l'an dernier, le dollar canadien a été l'objet d'extraordinaires pressions à la baisse, tandis que les taux à court terme augmentaient considérablement. Cela n'était pas attribuable à une modification quelconque de la conjoncture économique aux États-Unis, mais à des phénomènes survenus au Canada même. La vague croissante des prises de contrôle par les Canadiens de sociétés étrangères établies au Canada a fortement secoué le marché des changes au mois de juillet. En dépit de l'augmentation marquée des taux d'intérêt à court terme canadiens, le dollar canadien a fléchi de 3 p. 100 en l'espace de trois semaines. La hausse des taux d'intérêt était à l'origine une réaction du marché intérieur à la chute du dollar canadien, mais, dans les circonstances, la Banque du Canada n'avait pas d'autre choix responsable que d'accepter le fait.

Qu'elles aient été la conséquence de fluctuations des taux d'intérêt aux États-Unis ou celle de chocs d'origine canadienne, les pressions extrêmement fortes qui se sont exercées de temps à autre sur le dollar canadien au cours des dernières

[Text]

policy. Our reactions were not motivated by a fixation on maintaining any particular exchange rate. They stemmed, rather, from a desire to avoid aggravating an already highly inflationary situation through exchange rate instability and loss of confidence in Canada's will to control inflation.

Once lost, confidence in the will and determination of public policy to combat inflation is not easily regained. The effects of financial markets of an erosion of confidence can be rapid and devastating, with very serious consequences for output and employment. Our inflation is at present significantly higher than in the United States. It would be extraordinary to believe that in such a situation Canadian short-term interest rates could be pegged arbitrarily below U.S. rates by means of whatever monetary expansion it would take without generating a sharp decline in the exchange rate. This, in turn, would enable to still more inflation in Canada, a bigger gap against U.S. inflation, and still further exchange rate pressure. At some point policies would need to be changed to retrieve the situation, and what we would finish up with is interest rates higher than they were in the first place.

At the same time, I need hardly say that I very much hope that the United States will be able to conduct its affairs in a way that will bring about significantly lower and more stable interest rates in that country. Such a development would give us somewhat more room to manoeuvre in conducting our monetary policy. Failure to make a good progress in getting the inflation rate down in Canada would, however, severely limit our prospects of achieving a similar decline in Canadian interest rates.

Before I conclude these remarks on made-in-Canada interest rates, I want to recognize that some of the concern that I have heard expressed about the influence of U.S. interest rates on Canadian rates is more related to fears about the future than to the current situation. Some forecasts that one sees about the future movements of U.S. interest rates are certainly startling, but I believe they are based on overly pessimistic assumptions about how the U.S. situation will develop. I do not think that it is reasonable to expect the kind of dramatic rise in U.S. interest rates that some extreme forecasts show.

Let me end by saying that I am deeply aware of the difficulties, frustration and anger caused by interest rates. I know that there is a great yearning for some easy way out of our current economic problems. But we shall do better if we choose realism over wishful thinking. The goal of the Bank of Canada is to get interest rates down by the only way that can keep them down—that is, by lowering the rate of inflation in Canada. Monetary policy has responded to developments that pose a threat to that objective, whether the disturbance orig-

[Traduction]

années n'en ont pas moins exigé des réactions rapides de la politique monétaire. Nos réactions n'étaient pas imposées par l'obsession de maintenir le taux de change à un niveau quelconque. Elles s'expliquaient par le désir d'éviter que la conjoncture déjà fortement inflationniste ne soit aggravée par une instabilité du taux de change et par une perte de confiance dans le désir des autorités canadiennes de contrôler l'inflation.

Une fois que les gens ont perdu confiance dans le désir et la ferme volonté des pouvoirs publics de lutter contre l'inflation, il n'est pas facile de rétablir cette confiance. Les effets d'une érosion de la confiance des marchés financiers peuvent être rapides et dévastateurs et ils peuvent affecter gravement la production et l'emploi. Le taux d'inflation est à l'heure actuelle beaucoup plus élevé au Canada qu'aux États-Unis. Il serait vraiment irréaliste de croire que, dans une telle situation, on pourrait maintenir arbitrairement les taux d'intérêt à court terme au-dessous des taux américains en lâchant la bride à l'expansion monétaire, et ce, sans engendrer une chute du taux de change. La baisse du dollar canadien entraînerait à son tour une nouvelle aggravation de l'inflation au Canada, creuserait l'écart entre les taux d'inflation enregistrés au Canada et aux États-Unis et renforcerait les pressions sur le taux de change. A un moment donné, il faudrait bien modifier cette politique pour redresser la situation et nous nous retrouverions alors avec des taux d'intérêt encore plus élevés qu'au début.

En même temps, je crois avoir à peine besoin de dire que les États-Unis seront en mesure de gérer leurs affaires de façon à faire baisser considérablement leurs taux d'intérêt et à les maintenir à des niveaux plus stables. Dans une telle éventualité, nous aurions une marge de manoeuvre un peu plus grande dans la mise en œuvre de notre politique monétaire. Cependant, si nous ne parvenons pas à faire reculer le taux d'inflation au Canada, les possibilités de faire baisser autant les taux d'intérêt canadien seront très minces.

Avant de terminer ces observations sur le taux d'intérêt «fabriqués au Canada», je tiens à faire remarquer que certaines des préoccupations que j'ai entendu les gens exprimer au sujet de l'influence des taux d'intérêt américains sur les taux canadiens sont liées davantage à des craintes relatives à l'évolution future qu'à la situation actuelle. Certaines des prévisions que l'on voit sur l'évolution future des taux d'intérêt aux États-Unis ne manquent pas de surprendre, mais je crois qu'elles s'appuient sur des hypothèses trop pessimistes de la façon dont la situation évoluera aux États-Unis. Je ne pense pas qu'il soit raisonnable de s'attendre à ce que les taux d'intérêt américains enregistrent une sorte d'escalade et montent beaucoup plus haut que les sommets antérieurs, comme le montrent certaines prévisions extrêmes.

Permettez-moi de dire un mot des difficultés, de la frustration et de la colère qu'engendre le niveau actuel des taux d'intérêt. Je sais qu'il existe un vif désir de trouver une solution facile à nos problèmes économiques actuels. Mais les choses iront mieux si nous adoptons une attitude réaliste plutôt que de nous en tenir à des vœux pieux. L'objectif que vise la Banque du Canada est de faire baisser les taux d'intérêt de la seule manière qui puisse les maintenir à de bas niveaux, soit par une diminution du taux d'inflation au Canada. La politique moné-

[Text]

inates in Canada or abroad. I regard that as a made-in-Canada policy to serve Canada's economic interests.

The Chairman: Thank you, Governor Bouey. The lead questioner is Senator Roblin.

Senator Benidickson: If I might just interject, Governor Bouey has introduced his remarks today by referring to the annual report which was, I admit, made available to members of the committee on Friday. However, very few members of the Senate were here on Friday.

Yesterday I checked with the Research Branch of the Library of Parliament which deals with economic affairs, and they had not received a copy of the report.

I tried to do a little homework on the report over the weekend, but I did not manage to do a great deal. My *caveat* is: When it comes to the most recent report of the bank, we should advise the Governor that we might require him to come back to review it since some of the normal assistance which is usually available to us in the Parliament Buildings was certainly not available yesterday morning.

The Chairman: I may say, parenthetically, that on Friday, immediately after its issue, the report was mailed air special delivery to each committee member's home. I was away until Sunday but, when I returned on Sunday, the report was waiting for me. I have been informed by the Post Office that it was delivered on Saturday. I believe that Senator Roblin and Senator Godfrey both received a copy.

Senator Roblin: Governor Bouey, we are glad to see you here because we look upon you as one of the leading figures in the development of economic policy in the nation. I can certainly say for myself that, regardless of one's view of economic theory, no one can fault the firmness and consistency with which you have advocated your policy. I must say that that is a refreshing exception from the uncertainty and difference of opinion that seems to surround the question of economic policy as it applies to government. I pay my respects to you in that regard.

I observe, however, that with respect to the policy of control of the money supply, you have been implementing this policy of gradualism for five or six years now. While I do not think you would claim to be perfectly satisfied with its operation, nevertheless you are persisting in its general thrust, and you have declared yourself better pleased than previously with the budget that we received last November.

In the light of all these things, the question that inevitably comes to mind is: If these things are going so well, why are things so bad in the country? What else have we got to do?

The reaction of many people is that, while you have followed your monetary policy with some real consistency and with some successful results, if you look hard, you may detect a slight increase in assistance from the federal government through the federal Minister of Finance although, in my opinion, it is not a devil of a lot. Nevertheless, we seem to be in

[Traduction]

taire a réagi aux phénomènes susceptibles de compromettre la réalisation de cet objectif, que ces perturbations viennent du Canada ou de l'étranger. J'appelle cela une politique qui est «farbiquée au Canada» et qui sert les intérêts économiques du Canada.

Le président: Merci, gouverneur Bouey. Le sénateur Roblin mènera le débat.

Le sénateur Benidickson: Si je puis me permettre d'interrompre, le gouverneur Bouey a fait porter ces remarques sur le rapport annuel qui a été remis, je l'admets, aux membres du comité vendredi. Peu de sénateurs étaient présents vendredi.

J'ai vérifié hier avec la direction de la recherche de la bibliothèque du Parlement, qui s'occupe des affaires économiques, et elle n'avait pas encore reçu un exemplaire du rapport.

J'ai essayé d'étudier le rapport pendant la fin de semaine, mais je n'ai pas pu me rendre très loin. Ma remarque est la suivante: en ce qui a trait au dernier rapport de la Banque, il se peut que nous soyons obligé de demander au gouverneur de comparaître à nouveau, car l'aide qui nous est disponible habituellement dans les édifices du Parlement était malheureusement absente hier matin.

Le président: Je dois ajouter, entre parenthèses, que le rapport a été envoyé vendredi, tout de suite après sa publication, par avion à tous les membres du comité. J'ai été absent jusqu'à dimanche, mais en rentrant chez moi, j'y ai trouvé le rapport en question. Le bureau de poste m'a avisé qu'il avait été livré samedi. Je pense que les sénateurs Roblin et Godfrey en ont reçu un exemplaire.

Le sénateur Roblin: Gouverneur Bouey, nous sommes heureux de vous rencontrer, car vous êtes l'une des figures dominantes de la politique économique de ce pays. Pour ma part, je pense que quelle que soit notre théorie économique, personne ne pourra vous reprocher un manque de fermeté et de constance dans la poursuite d'une telle politique. Je dois ajouter que cela nous change de l'incertitude et des opinions changeantes qui semblent entourer toute cette question de la politique économique en ce qu'elle a trait au gouvernement. Je dois donc vous rendre honneur sur ce chapitre.

Je constate, toutefois, qu'en ce qui concerne la politique du contrôle de la masse monétaire, vous avez appliqué une politique de gradualisme durant les cinq ou six dernières années. Je ne pense pas que vous en soyez parfaitement satisfait et pourtant vous persistez à l'appliquer et vous avez déclaré que le budget présenté en novembre dernier vous plaisait plus que les précédents.

Dans ces circonstances, la question qui me vient à l'esprit est la suivante: si les choses vont si bien, pourquoi la situation est-elle si mauvaise dans le pays? Que pouvons-nous faire de plus?

La réaction de nombreuses personnes est la suivante, alors que vous avez suivi votre politique monétaire avec beaucoup de constance et un certain succès, si vous y regardez de très près, vous pourrez déceler une légère aide de la part du gouvernement fédéral par la voie du ministre des Finances encore, qu'à mon avis, elle soit insuffisante. Quoi qu'il en soit, nous nous

[Text]

the same old rut we were in when we started. Inflation is worse. There are some signs that it might be topping out, but we do not know.

In the light of your experience in operating the system, what more have we got to do in order to get good results and bring inflation down?

What I am saying to you is that I, for one, am not satisfied to see more of the same. I think the time element seems to be too long.

Mr. Bouey: Senator Roblin, it is a little difficult for me to speak about what other policies may be necessary. What I would say is that, in the case of monetary policy, we should have more of the same and continue on the same track.

Let me go back, however, and say that I agree that we have been at it for a long time and that progress has been slow. For a long time, it was almost invisible. You will find a passage in the report that tries to deal with that subject. It really tries to answer the question: Has our policy failed? You may not be surprised to find that we conclude that it has not failed.

Senator Roblin: I read that part.

Mr. Bouey: We do draw attention to some of the things that have caused the gradual approach we have taken to have so little effect for so long.

I suppose our main fault is that we leaned over backwards in an attempt to avoid doing anything that would be disruptive to the economy. We followed a very gradual policy of reducing the rate of monetary expansion, so gradual, in fact, that it was offset by a number of other factors which we mention in the report and which I will not go into now.

I think it was only last year it began to really bite and, in fact, it began to bite when interest rates got to extraordinary levels. They were driven up there by the inflationary expectations that people had.

We mentioned—although perhaps not in the report, but on other occasions—that even with mortgage rates as high as 16 or 17 per cent, we really had a housing boom because people were trying to protect themselves against inflation.

Finally, interest rates were driven up to the point where they began to affect total spending. Of course, all of this has become mixed up with an international economic recession which, of course, is having even more of an effect on reducing the rate of spending.

We now have a situation where our economy is very weak; where our markets are, certainly, not conducive to rapidly rising prices; and where the market has to react to that.

What I really say in my report is that it does take two to tango. We have these economic conditions. The important thing now is for business and labour to react to these market forces they see in the economy. They should do that in their

[Traduction]

trouvons toujours dans le même marasme qu'au début. L'inflation est pire. Certains signes laissent entrevoir le sommet, mais nous n'en sommes pas sûrs.

A partir de ce que vous savez du système, pourriez-vous nous dire ce que nous devrions faire pour obtenir de bons résultats et pour faire baisser le taux d'inflation?

Ce que je veux dire, c'est que, pour ma part, je ne suis pas satisfait de voir les choses piétiner. Je pense que le facteur temps prend trop d'importance.

M. Bouey: Sénateur Roblin, il m'est assez difficile de parler d'autres politiques qui pourraient être nécessaires. Ce que je peux dire, dans le cas de la politique monétaire, est que nous devrions la poursuivre plus avant.

Je dois admettre toutefois que cela fait bien longtemps que nous l'appliquons et que les progrès sont lents. Pendant une longue période, ils étaient pratiquement invisibles. Vous trouverez dans le rapport un passage qui traite de la question. En fait, nous essayons de répondre à la question suivante: Notre politique est-elle un échec? Vous ne serez sans doute pas surpris de constater que nous déclarons qu'elle n'a pas échoué.

Le sénateur Roblin: J'ai lu cette partie.

M. Bouey: Nous y attirons l'attention sur certains des facteurs qui ont fait que l'approche graduelle que nous avons adoptée n'a eu que peu d'effet pendant si longtemps.

Je suppose que notre principale erreur a été de tirer vers l'arrière en essayant d'éviter de prendre quelques mesures qui puissent avoir un effet néfaste sur l'économie. Nous avons suivi une politique très graduelle visant à réduire le taux de l'expansion monétaire, si graduelle de fait, qu'elle a été entravée par d'autres facteurs, dont il est question dans le rapport, mais sur lesquels je ne veux pas m'étendre pour l'instant.

Je pense que c'est seulement l'année dernière qu'elle a commencé à être efficace, en fait elle a commencé à produire des effets lorsque les taux d'intérêt ont connu des niveaux sans précédent. Cette montée est due au fait que les gens ont tenté de se protéger d'une nouvelle flambée possible des taux.

Nous avons signalé, peut-être pas dans le rapport, mais à diverses occasions, que même lorsque les taux hypothécaires ont atteint 16 ou 17 pour cent, nous avons cependant connu une expansion du marché immobilier, parce que les gens essayaient de se protéger contre l'inflation.

Les taux d'intérêt ont finalement atteint des sommets où ils ont eu des effets sur la capacité totale de dépenser. Il est évident que tout ceci est venu se mêler à une récession économique internationale qui, de toute évidence, a contribué à réduire les habitudes de dépense.

Nous sommes maintenant dans une situation où notre économie est très affaiblie; où nos marchés ne sont certainement pas favorables à une rapide augmentation des prix et il faudra que le marché réagisse.

Je déclare en fait dans mon rapport qu'il faut être deux pour danser le tango. Nous faisons face à de telles conditions économiques. L'important maintenant est que le monde des affaires et celui du travail s'adaptent aux forces du marché

[Text]

own interests and not because I would like them to help me out in controlling inflation. If they were to do that, it would protect businesses and jobs from international competition. It would protect them from going somewhere else.

That is what we need; we need a real response to this market situation, and we are getting some. The rate of inflation has come down, and I am relatively optimistic that by the end of the year the rate of inflation will be quite a bit lower.

However, we have not had the response the United States has had, and I believe that there are a number of reasons for that. If you look at the Consumer Price Index that was published in the United States this morning, you will see that their rate of inflation, in the past 12 months, has gone down to 7.7 per cent, while ours is at 11.6 per cent. You might ask why there is a difference, and I can tell you that there are a number of reasons for that difference. One reason is the time at which their oil prices went up compared to when ours went up. There are a few differences such as that, but I think that they are, in fact, getting more of a response to their market forces, with basically much the same kind of mix of policy that we have in this country.

I would point to their experience as evidence that this type of policy does work but at a considerable cost.

Senator Roblin: So you are really saying that, as far as the Bank of Canada is concerned, it is more of the same.

I should like to get on to this question of more of the same by examining the money supply policy that the Bank of Canada has been following. On page 6 of your annual report, you state:

Monetary policy has to do with the regulation of the supply of money, and money cannot keep its value unless its supply is suitably constrained.

I link that up with a statement found at page 9. This links monetary supply with inflation. At page 9 you state:

What, then, is the power of the Bank of Canada to influence the course of interest rates over time in Canada? It is primarily the power to influence the rate of inflation in Canada, and that influence is exerted through controlling the rate of monetary expansion in Canada.

Then at page 32 of your annual report there is a chart which tells us what has been happening to money supply and the target growth ranges set up since 1975. That chart indicates to me that you have been fairly successful in keeping the money supply within the target ranges that you mentioned, in fact, so successful that right now the money supply has fallen out of bed, at least it has since the end of 1981, but seems to be recovering a little now.

The thing that strikes me is that you pin your faith on money supply as being the controller of inflation. You have had a successful record, let us say, in restraining the supply of

[Traduction]

présentes dans notre économie. Ils devraient le faire dans leur propre intérêt et non parce que je veux qu'ils m'aident à contrôler l'inflation. S'ils le font, les affaires et les emplois seront protégés de la concurrence internationale. Cela empêchera la fuite des capitaux et des emplois.

C'est ce dont nous avons besoin; nous avons besoin d'une réponse véritable à la situation actuelle du marché et nous sommes sur la bonne voie. Le taux d'inflation a diminué et je suis optimiste, car je crois qu'à la fin de l'année le taux d'inflation sera beaucoup plus bas.

Toutefois nous n'avons pas eu la réponse qu'a connue les États-Unis et je crois que plusieurs facteurs expliquent cet état de chose. Si vous jetez un coup d'œil à l'indice des prix à la consommation, qui a été publié aux États-Unis ce matin, vous constaterez que leur taux d'inflation, au cours des douze derniers mois, est tombé à 7,7 p. 100, alors que le nôtre est à 11,6 p. 100. Vous pourriez me demander quelle est la raison qui explique cette différence et je peux vous dire qu'il y a un certain nombre de raisons. L'une d'elle est le moment où leurs prix pétroliers ont augmenté, comparé au moment où les nôtres ont augmenté. Il y a d'autres facteurs comme celui-ci, mais je pense qu'en fait ils s'adaptent mieux aux forces du marché avec une politique du même genre que celle que nous avons ici.

Je voudrais souligner que leur expérience fonctionne, mais à un coût très élevé.

Le sénateur Roblin: Vous nous dites en fait qu'en ce qui a trait à la Banque du Canada, nous sommes dans la même situation.

Je voudrais justement en venir à cette similitude en étudiant la politique d'offre monétaire que la Banque du Canada a suivie. A la page 6 de votre rapport annuel, vous déclarez:

La politique monétaire a pour objet de réglementer l'offre de la monnaie, et la monnaie ne peut conserver sa valeur que si la quantité disponible est adéquatement limitée.

J'établis un lien entre ce passage et la déclaration apparaissant à la page 9. Il y aurait un lien entre l'offre de la monnaie et l'inflation. A la page 10, vous déclarez:

Comment la Banque du Canada peut-elle donc influencer l'évolution sur une longue période des taux d'intérêt canadiens? C'est principalement en utilisant sa capacité d'influencer le taux d'inflation, ce qu'elle fait en contrôlant le rythme de l'expansion monétaire.

A la page 36 de votre rapport annuel, nous trouvons un tableau qui nous indique ce qui est arrivé à la masse monétaire et aux fourchettes de croissance fixées depuis 1975. Le tableau indique que vous avez connu un certain succès à maintenir la masse monétaire à l'intérieur des fourchettes de croissance visées. En fait, vous avez eu tellement de succès qu'en ce moment la masse monétaire se trouve en-deçà des prévisions, du moins depuis la fin de 1981, mais la situation se rétablit maintenant.

Ce qui me frappe est que vous croyez fermement que la masse monétaire est le moyen de contrôler l'inflation. Nous pouvons dire que vous avez réussi à comprimer la masse

[Text]

money over a period of seven years now, yet it does not seem to have had that effect on the rate of inflation at all, and apart from quite recently, the rate of inflation has continued to increase rather than decrease.

Does that shake your faith in the M1 money supply as a tool for controlling inflation? You say that that is your major weapon.

Mr. Bouey: I would not put it exactly that way—as being a major weapon. I regard the money supply target as an intermediate goal. The goal always has to be the performance of the economy. One looks for a monetary target that does bear some relationship to what is happening, to the total spending in the economy. One does that so one has something to work with on a day-to-day basis.

It requires, if it is to be successful, that the targets be correct in the first place, and it requires that the money supply one is using shall not suddenly be changed.

We have had some problems there, as we mentioned in the annual report. In fact, we put a great deal of information in the annual report so that we could share with everyone exactly what our difficulties have been.

There have been many innovations in our banking system, in our financing system, which have caused shifts of funds out of the M1 definition and into other definitions. So, the fact that we were able to make those targets in those early years does not mean that we had the policy exactly right. We have said on more than one occasion that we think now that we followed a policy that was somewhat too easy in the early part of that period.

That was not so easy to see at the time. We used to say that we were fairly close to our targets, although we did have wage and price controls at that time—at least we had the AIB. It now looks as though we were not tight enough. In other words, we should have set lower targets.

It was not all that easy to see in 1978, for example, when unemployment rates were about the same as they are now, but I am afraid it is still the case that it should have been tighter.

So, we have to keep looking at these things and keep appraising the targets and what one has in the way of monetary aggregates. We recognize that there are many difficulties in that.

Other countries have had much the same difficulties, but we still claim that it is of some considerable help to us.

If you were to go back to the early 1970s, you would find that the times when we rally got it wrong were the times when the money supply defined as being M1 grew extremely rapidly over quite a long period of time.

Senator Roblin: I go back to your report where you state:

It is primarily the power to influence the rate of inflation in Canada, and that influence is exerted through controlling the rate of monetary expansion in Canada.

[Traduction]

monétaire, au cours des sept dernières années, et pourtant il ne semble pas que cela ait eu pour effet de juguler l'inflation. A l'exception de ce qui s'est passé tout récemment, le taux d'inflation a continué à augmenter plutôt qu'à diminuer.

Est-ce que cela ne devrait pas vous faire douter du bien-fondé d'utiliser le M1 pour contrôler l'inflation? Vous affirmez que c'est votre principale arme.

M. Bouey: Je ne suis pas prêt à dire qu'il s'agit de notre «arme principale». Je considère plutôt qu'il s'agit d'un objectif intermédiaire. L'objectif est toujours la tenue de l'économie. On recherche une cible monétaire qui a certaines relations avec ce qui se passe, à la dépense totale de l'économie. On fait cela afin d'avoir un outil de travail quotidien.

Il faut, si l'on veut réussir, que les cibles soient justes, tout d'abord, et il faut également que l'offre de monnaie que l'on utilise ne soit pas soudainement modifiée.

Nous avons eu quelques problèmes dans ce domaine, comme nous l'avons mentionné dans le rapport. En fait, nous avons donné de nombreux renseignements dans ce rapport afin que tout le monde connaisse les difficultés que nous avons connues.

De nombreuses nouveautés ont été apportées à notre système bancaire, à notre système financier, ce qui a entraîné des déplacements de fonds de la définition du M1 vers d'autres définitions. Le fait que nous ayons pu atteindre nos objectifs au cours des années précédentes ne signifie pas pour autant que la politique ait été juste. Nous avons déclaré à de nombreuses occasions que nous avions suivi une politique trop facile au début de cette période.

Il n'était pas facile de s'en rendre compte à l'époque. Nous avions l'habitude de dire que nous nous maintenions très près de nos objectifs, bien qu'à l'époque nous ayons eu un contrôle des prix et des salaires, du moins nous avions la C.L.I. Il semble maintenant que nous ne soyons pas assez fermes. En d'autres mots, nous aurions dû fixer des objectifs plus serrés.

Ce n'était pas facile de s'en rendre compte, en 1978 par exemple, lorsque le taux de chômage était sensiblement le même que celui que nous connaissons aujourd'hui, mais je crains qu'il ait tout de même fallu jouer plus serré.

Il faut donc que nous continuions à surveiller tous ces facteurs, à réévaluer constamment les objectifs et ce que nous avons en ce qui a trait aux agrégats monétaires. Nous sommes conscients des difficultés que cela pose.

D'autres pays ont connu les mêmes difficultés, mais je persiste à croire que cela nous a beaucoup aidé.

Si vous reveniez au début des années 70, vous constateriez que les seules fois où nous avons commis des erreurs sont lorsque l'offre de monnaie définie par le M1 s'était accrue très rapidement sur une période de temps très étendue.

Le sénateur Roblin: Je reviens au passage de votre rapport où vous déclarez:

C'est principalement en utilisant sa capacité d'influencer le taux d'inflation, ce qu'elle fait en contrôlant le rythme de l'expansion monétaire.

[Text]

I simply remain unconvinced that that tool is working. It certainly has not seemed to. This chart does not indicate to me that it has been an effective tool.

I notice that there is some concern as to what is in M1 these days, and that you might have a kind of elastic ruler to try to measure the problem with.

Mr. Bouey: One has to keep examining the ruler.

Senator Roblin: Yes, because the public does not understand M1 and it moves its money to where it can get interest on it. So, the money supply goes out of the M1 definition and this distorts the whole operation. However, I will not get into the highly technical problem as to what ruler you should use, but I hold to my opinion and there is some doubt in my mind as to whether this has been as effective a tool for controlling inflation as one would like to see.

Mr. Bouey: I would agree with you that it would be a mistake to put all our eggs in one basket. We certainly try not to do that. We certainly do try to look to how the economy is performing and not to put our entire reliance on M1. We certainly have not been using M1 as our sole indicator.

Senator Roblin: Perhaps not, but that is one you seem to be relying on.

I come to another related topic, and that has to do with the confidence in the currency, which you underline is a matter of fundamental importance in our trading relationships and in the fight against inflation as well.

My point has to do with the fact that you are not the only one who has any influence on confidence in the currency. I think the federal government itself has a very important influence on confidence in the currency. I am struck by the case you make for the powers working against the Canadian currency in the past year or two, these exchange pressures of various kinds. It seems to me that part of the reason for high interest rates has to be related to pressures on the Canadian dollar that are quite altogether apart from the ones that are usually thought of. I am thinking, for example, of the effect of the National Energy Policy on the value of the dollar.

That was not in the last budget, but was in the budget prior to that. It is now apparent that a spin-off of the National Energy Policy has been to weaken—certainly in this last year—the value of the Canadian dollar on international exchanges.

You make a very impressive point with your chart on page 23 in which you show the outflow of Canadian dollars from Canada. Not all of that has to do with the National Energy Policy, but a great deal of it has to do with takeovers of other kinds, and the flight of Canadian capital from this country and our chronic current account deficit, and things of that sort.

The point I am leading up to is this: Did the Bank of Canada have an opportunity to make any analysis or estimate of the impact of the National Energy Program on the Canadian dollar? I have in mind two aspects of it, first, the nationalization of foreign companies it paid for, and the Canadianization of other companies by private concerns in the country.

[Traduction]

Je ne suis toujours pas convaincu que l'outil soit le bon. Il ne semble pas en être ainsi. Ce tableau ne m'indique pas que l'outil est adéquat.

Je constate que l'on se préoccupe beaucoup en ce moment du M1 et que vous puissiez avoir des règles assez élastiques pour essayer de mesurer le problème.

M. Bouey: Il faut toujours étudier la règle.

Le sénateur Roblin: Oui, car le public ne comprend pas le M1 et il place son argent là où il peut obtenir de l'intérêt. Ainsi la masse monétaire échappe à la définition du M1, ce qui a pour effet de fausser toute l'opération. Toutefois, je ne veux pas entrer dans un problème aussi technique de savoir quelle mesure nous devons utiliser, mais je ne suis pas convaincu que l'outil ait été très efficace pour combattre l'inflation.

M. Bouey: Je suis d'accord avec vous pour dire que ce fut une erreur de mettre tous nos œufs dans le même panier. Nous avons certainement essayé de ne pas le faire. Nous essayons de voir comment l'économie réagit et nous ne plaçons pas toute notre confiance dans le M1. Nous n'avons certainement pas utilisé le M1 comme seul indice.

Le sénateur Roblin: Peut-être pas, mais vous semblez y accorder beaucoup d'importance.

J'en arrive à un sujet qui y est relié et il s'agit de la confiance dans la monnaie qui, selon vous, a une importance capitale dans nos relations commerciales et dans notre lutte contre l'inflation.

Ce que je veux dire est que vous n'êtes pas le seul à avoir une influence sur la confiance envers la monnaie. Je pense que le gouvernement fédéral lui-même joue un rôle très important dans ce domaine. Je suis frappé par l'importance que vous accordez au fait que les pouvoirs travaillent contre la monnaie canadienne depuis quelques années, par des pressions de toutes sortes sur le taux de change. Il semble qu'une des raisons des taux d'intérêt élevés soit les pressions exercées sur le dollar canadien qui se classent tout à fait à part de celles auxquelles on peut normalement s'attendre. Je pense en particulier à l'effet de la politique énergétique nationale sur la valeur du dollar.

Cela n'apparaît pas dans le dernier budget, mais dans celui qui l'a précédé. Il semble maintenant que la politique énergétique nationale ait eu pour effet d'affaiblir, du moins l'année dernière, la valeur du dollar canadien sur le marché international des changes.

Le tableau de la page 28 démontre très clairement la sortie des dollars canadiens du Canada. Il est vrai que la politique énergétique nationale ne soit pas la seule responsable, mais cette situation découle des prises de contrôle de toutes sortes, de la fuite des capitaux canadiens, de notre déficit actuel des comptes et de facteurs de ce genre.

Je veux en arriver à ceci: la Banque du Canada a-t-elle eu l'occasion d'effectuer une analyse des répercussions du programme énergétique national sur le dollar canadien? J'ai à l'esprit deux éléments de ce programme. Premièrement, la nationalisation de sociétés étrangères pour lesquelles le gouvernement a dû déboursier de l'argent et la canadianisation d'au-

[Text]

That has been the principal reason for the negative effect on the Canadian dollar although there are others. Did you have an opportunity to get into that problem before it arose?

Mr. Bouey: We did have an opportunity to point out, Senator Roblin, that the takeovers of foreign companies would have to be paid for and that we really did not have the money to pay for them. In other words, they would have to be paid for with borrowed money. One way or another, Canadians would have to borrow more money outside the country in order to do it. Therefore, we have an opportunity to do that, and I suspect it is a pretty obvious point to make. That is what happened last year. Not all the takeovers have been related to the Canadianization program or the Canadian industry.

Senator Roblin: Let me put it this way: On page 23 you have an interesting paragraph, which reads as follows:

The effect on the exchange market on the foreign exchange conversions produced by the wave of takeovers was reinforced both by uncertainty as to the scale of conversions from further takeovers and by longer-term balance of payments considerations. In respect of the longer term, it was clear that the annual interest lloost of the foreign borrowing done to finance the takeovers would be much larger for many years than the dividend payments that would have been made by the enterprises taken over. In that way Canada's need to borrow abroad in the foreseeable future was being increased.

Did you have an opportunity to warn the Minister of Finance or the Minister of Energy, Mines and Resources about this probability?

Mr. Bouey: Yes. If you look at the proceedings of the hearings of this committee last year when I was present, you will see that I discussed that, and I said then that we had an opportunity to do so.

Senator Benidickson: What was the date of that meeting?

Mr. Bouey: I do not recall the date, but this matter was discussed before the National Energy Program came along. Of course that is just one aspect of the program. It is up to the government to decide what priorities it wants to follow, and this does not mean—this paragraph that you read—that in the end at some future date it will not prove to have been worthwhile to have taken over those companies. It does not express a view on that. It simply says these will be the balance of payments effects for some time to come.

Senator Roblin: I imagine we are all capable of drawing our own conclusions, but the point I am getting at is that the government had some warning that this might be a problem from you.

Senator Benidickson: Did you get an answer?

[Traduction]

tres sociétés par des intérêts privés canadiens. Je crois qu'il s'agit là des principaux facteurs de fléchissement du dollar canadien, bien qu'il y en ait d'autres. Avez-vous eu l'occasion de vous pencher sur cette question avant qu'elle ne crée des problèmes?

M. Bouey: Nous avons eu l'occasion, sénateur Roblin, de signaler que nous aurions à payer pour les prises de contrôle de sociétés étrangères et que nous n'avions pas l'argent pour le faire. En d'autres mots, qu'il faudrait emprunter. D'une manière ou d'une autre, les Canadiens devaient emprunter de l'argent à l'extérieur du pays pour le faire. Nous avons donc eu l'occasion d'en faire état et il nous était facile de le faire. C'est ce qui est arrivé l'année dernière. Ce ne sont pas toutes les prises de contrôle qui sont liées au programme de canadianisation ou à l'industrie canadienne.

Le sénateur Roblin: Reprenons la question sous un autre angle. A la page 29 nous trouvons un très intéressant paragraphe qui se lit comme suit:

L'influence qu'ont eue sur le marché des changes les achats de devises étrangères provoqués par la vague des prises de contrôle a été renforcée, d'une part, par les incertitudes entourant l'ampleur des achats de devises qu'entraîneraient de nouvelles prises de contrôle et, d'autre part, par des considérations à long terme concernant la balance des paiements. En ce qui a trait aux considérations à long terme, il était clair que le montant de l'intérêt annuel à payer sur les emprunts contractés à l'étranger en vue de financer les prises de contrôle serait pendant de nombreuses années bien supérieur aux dividendes qui auraient été versés par les entreprises nouvellement acquises. Ainsi se trouvait accrue la nécessité pour le Canada d'emprunter à l'étranger dans un avenir prévisible.

Avez-vous eu la possibilité d'avertir le ministre des Finances ou le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources de cette probabilité?

M. Bouey: Oui. Si vous relisez le procès-verbal des audiences du comité de l'année dernière, vous constaterez que j'y ai fait allusion.

Le sénateur Benidickson: A quelle date a eu lieu cette réunion?

M. Bouey: Je ne me souviens pas de la date, mais il en a été question avant le dépôt du programme énergétique national. Il est évident qu'il ne s'agit là que d'un élément du programme. Il revient au gouvernement de décider des priorités qu'il devra mettre de l'avant et cela ne signifie pas, le paragraphe que vous venez de citer, qu'au bout du compte il n'ait pas été profitable d'effectuer certaines prises de contrôle. Je n'exprime aucune opinion sur ce sujet. Je déclare simplement qu'il a des effets sur la balance des paiements et qu'il en aura pour un certain temps.

Le sénateur Roblin: J'imagine que nous pouvons tous en tirer les conclusions qui conviennent, mais je veux en venir au fait que le gouvernement a été averti des problèmes que le programme pouvait engendrer.

Le sénateur Benidickson: Avez-vous obtenu une réponse?

[Text]

Senator Godfrey: I think he warned us last year when he appeared before us.

Mr. Bouey: Yes, we discussed this last year.

Senator Roblin: When the Minister of Finance appealed to the banks to stop financing these takeovers last August, was that as a result of your initiative?

Mr. Bouey: I do not know how to answer that question, Senator Roblin. I do not normally talk about my private advice to the Minister of Finance, but I can say that I was very much in favour of it.

Senator Roblin: That is a fair answer which I accept.

What are your targets in terms of the reduction of inflation? What I am getting at is where do you think we might see an easing of our present situation? The last time you appeared here one of the defences you gave for your policy was the pressure of utilization against capacity in manufacturing sectors, and I think there was a chart in your report that dealt with those figures. I do not notice one this year. I am curious to know if you have anything that you can tell us about the level of inflation that you think would trigger some relaxation of our interest policy or reduce the level of unemployment that might cause us to reconsider these matters, or the level of capacity utilization? Or is it your feeling that those factors are secondary, and you must get the inflation rate down first without regard to those?

Mr. Bouey: I certainly feel that getting the level of inflation down has to have the highest priority in order to look after these other things. I really do not want to try to make a forecast. In fact, on page 8 of the report you will notice that we say we have never tried to offer detailed forecasts about how the policy will work because we cannot really tell you. I could make some guesses but I would rather not. We cannot really tell you, and I do not believe anybody else can tell you exactly how and when the economy will respond to present conditions. I would hope that we can get through this with a minimum amount of unemployment, that the economy can begin to grow again, and that we can make some progress against inflation at the same time. I would rather not try to be specific about it, because I would really just be guessing. I think I am too aware of the limitations of economists in the business of forecasting to go beyond that.

Senator Roblin: Supposing we follow your policy of putting the fight against inflation first. What, if anything, should we do about the fact that the impact of that policy bears very unevenly on various sectors in the economy? We all know what they are because they are very noisy about it, and quite understandably, for instance, small business, farming, housing and undertakings of that sort. There are certain sectors of the economy which bear an undue proportion of the costs of fighting inflation simply because they have no protective

[Traduction]

Le sénateur Godfrey: Je crois qu'il nous a averti l'année dernière, lorsqu'il a comparu devant nous.

M. Bouey: Oui, nous en avons discuté l'année dernière.

Le sénateur Roblin: Lorsque le ministre des Finances a fait appel aux banques pour qu'elles cessent de financer ces prises de contrôle en août dernier, était-ce le résultat de vos suggestions?

M. Bouey: Je ne sais pas comment répondre à cette question, sénateur Roblin. Je ne parle généralement pas des conseils que je peux donner au ministre des Finances, mais je peux vous dire que j'étais en faveur d'un tel appel.

Le sénateur Roblin: C'est une réponse que je considère comme satisfaisante.

Quels sont vos objectifs en ce qui concerne la lutte contre l'inflation? En fait je voudrais savoir à quel moment vous croyez que nous pourrions constater une amélioration de la conjoncture actuelle? Lorsque vous avez comparu la dernière fois, l'un des arguments que vous avez donné pour la défense de votre politique était la pression de l'utilisation contre la capacité des secteurs manufacturiers et je pense qu'il y avait un tableau dans votre rapport qui portait sur cette question. Je n'en ai pas vu dans le rapport de cette année. Je suis curieux de savoir si vous pouvez nous dire quelque chose au sujet du niveau d'inflation qui pourrait, selon vous, amorcer un assouplissement de notre politique de taux d'intérêt ou du niveau de chômage qui pourraient nous amener à examiner à nouveau ces questions ou le niveau de la capacité d'utilisation? Pensez-vous au contraire que ces facteurs sont secondaires et que vous devez d'abord abaisser le taux d'inflation?

M. Bouey: Je crois certainement qu'il est essentiel de réduire le taux d'inflation afin de pouvoir nous occuper efficacement de ces autres questions. Je ne veux pas faire de prévisions. De fait, vous constaterez, qu'à la page 8 du rapport, nous déclarons que nous n'avons jamais tenté d'offrir des prévisions détaillées sur la manière dont la politique fonctionnera parce qu'il nous est impossible de le faire. Je peux essayer de deviner ce qui peut se passer, mais je préfère ne pas le faire. Nous ne pouvons pas vraiment nous prononcer et je ne pense pas que quiconque puisse vous dire quand et comment l'économie réagira aux conditions actuelles. J'espère que nous nous en sortirons avec un minimum de chômage, que l'économie amorcera une nouvelle croissance et que nous parviendrons à faire quelque progrès dans notre lutte contre l'inflation. Je ne veux pas être trop précis sur ce sujet parce que je ne puis que deviner. Je crois que je suis trop conscient des limites des économistes dans le domaine de la prévision pour aller plus loin.

Le sénateur Roblin: Supposons que nous suivions votre politique qui consiste à placer la lutte contre l'inflation au premier plan. Que pouvons-nous faire, si tant est qu'il faille faire quelque chose, au sujet des effets de cette politique qui sont très différents selon les divers secteurs de l'économie? Nous savons tous ce qu'ils sont, car ils soulèvent beaucoup de protestations, surtout parmi les petites entreprises, les exploitations agricoles, l'immobilier et bien d'autres secteurs. Certains secteurs de l'économie sont plus touchés que d'autres par les

[Text]

mechanism in place, such as a trade union or a corporation that can pass on some of its costs. Do you think we are justified in trying to devise methods of softening the blow for some of these people, or is that merely in the long run a counterproductive effort that will slow up the whole process?

Mr. Bouey: Of course the thing that will help them the most is getting interest rates down, so that the quicker we make progress against inflation the more feasible that would be. Aside from that, the kind of things that can be done are certainly outside monetary policy. Some of them have been done such as the introduction of some small business development bonds. That is really a matter for government policy. I do not think it is necessarily counterproductive to do a few things like that as long as the government finds the money for it without continuing to increase its deficits.

The Chairman: Is that the only criterion? Would you say that any reasonable policy attempt to ameliorate the effects of tight money policy would only be counterproductive to that policy if you had to increase the money supply in order to accommodate the government, requirements for money to implement the money policy?

Mr. Bouey: No, because you never really have to increase the money supply to accommodate that policy or increase government spending because you can control the money supply by letting interest rates rise, but that would not be very helpful in the circumstances either. What we are discussing here, I think, is whether it is necessarily counterproductive to aid those people who have been hit exceptionally hard in a very uneven way, and I was saying not if you make sure you do not affect the total situation; if you are really just redistributing the impact. Of course, I had better add very quickly that I recognize it is extremely difficult to do that and anything like it in an equitable way. The question of who has been hurt here the most is a very complicated one. In fact, a year ago I indicated that you had better not forget about the people who tried to save money. I think I mentioned the investors in the 4.5 per cent issue of 1983 that was sold in 1958 and they have been holding the bonds ever since. What about people like that? What about people who have really had a bonanza in terms of what happened to the price of their houses but are now faced with fairly high mortgage rates? It is very hard to work out an equitable system to apply to both the people who have lost and gained in this business.

Senator Roblin: I agree with that, but we are accustomed to trying to do that all the time.

Mr. Bouey: Well, I will leave that up to you.

Senator Roblin: What I am saying is that some people are worse off, and you cannot let the perfect become the enemy of the good in that argument. However, you have expressed your point of view and I accept it.

[Traduction]

coûts de la lutte contre l'inflation tout simplement parce qu'il n'existe aucun mécanisme protecteur, tel un syndicat ou une société, qui permette d'en absorber les coûts. Croyez-vous qu'il serait opportun d'essayer de trouver des méthodes qui permettent d'adoucir le choc pour certaines de ces personnes ou s'agirait-il à long terme d'un effort qui ne ferait que ralentir tout le processus?

M. Bouey: Il est clair que la meilleure façon de les aider est de réduire les taux d'intérêt. Plus vite nous parviendrons à réduire le taux d'inflation, plus il sera possible de le faire. Cela mis à part, les choses que nous pourrions faire ne sont pas du ressort de la politique monétaire. Certaines mesures ont été prises, telles que les obligations destinées à l'expansion des petites entreprises. Il s'agit là d'une politique gouvernementale. Je ne crois pas qu'il soit contre-indiqué de prendre de telles mesures, pourvu que le gouvernement trouve l'argent pour le faire sans augmenter son déficit.

Le président: Est-ce le seul critère? Diriez-vous que toute tentative raisonnable dans le domaine politique qui puisse améliorer les effets d'une politique restrictive en matière de monnaie ne viendrait compromettre une telle politique que si vous deviez augmenter la masse monétaire pour répondre aux exigences du gouvernement qui aurait besoin d'argent pour mettre en œuvre la politique monétaire?

M. Bouey: Non, parce que vous n'avez pas vraiment besoin d'augmenter la masse monétaire pour faciliter une telle politique que ni augmenter les dépenses du gouvernement, parce que vous pouvez contrôler la masse monétaire en laissant monter les taux d'intérêt, mais cela ne nous faciliterait pas la tâche dans les circonstances actuelles. Ce dont il est vraiment question, c'est de savoir s'il serait nécessairement mauvais d'aider ces gens qui ont été sérieusement touchés de manière très irrégulière et j'ai répondu non, pourvu que ces mesures n'aient pas d'effet sur la situation globale, si en fait vous vous contentez de redistribuer l'emploi. Il me faut cependant ajouter qu'il est très difficile de réussir et de le faire de manière équitable. Il n'est pas facile de décider qui souffre le plus de cette situation. L'année dernière, j'ai attiré l'attention sur les gens qui essaient d'épargner et qu'il ne faudrait pas oublier. Je crois que j'ai mentionné les investisseurs qui ont acheté l'émission à 4,5 pour cent qui vient à échéance en 1983 et qui a été vendue en 1958. Ces gens-là l'ont conservé tout ce temps; que pouvons-nous faire pour eux? Qu'en est-il de ceux qui ont subitement vu la valeur de leur maison augmentée mais qui doivent faire face maintenant à des taux hypothécaires très élevés? Il est difficile de trouver un moyen qui soit équitable pour ceux qui ont perdu ou gagné dans cette affaire.

Le sénateur Roblin: Je suis d'accord avec vous, mais c'est précisément ce que nous devons faire constamment.

M. Bouey: Dans ce cas, je vous laisse le soin de décider de ce qu'il convient de faire.

Le sénateur Roblin: Ce que je veux dire c'est qu'il y a des personnes qui s'en tirent plus mal que d'autres et vous ne pouvez pas laisser le mieux devenir l'ennemi du bien. Vous avez cependant exprimé votre point de vue et je le respecte.

[Text]

I want to end on this note: After it is all over—presumably it will be over one of these days—how do we stop a rerun? What policy should we be thinking about now with respect to the future of our economy and the problem of inflation? Based on the experiences of the past decade or so, it seems to be endemic in the way in which our governments run our economies, if they are running our economy these days. We have our own situation in Canada with a rate of inflation higher than that in the United States, and a rate of increase in wages in the Public Service and elsewhere which is felt by some to be out of line with the American experience. What are we going to do to prevent ourselves from falling into this bog again in the future? What has your experience taught you that you can pass on to us?

Mr. Bouey: You started, Senator Roblin, by saying “when it is over”, and I believe that is the answer to your question—when it is over; when we have, in fact, licked this thing. We would then have changed expectations for a long time to come. Those expectations of continuous rising inflation have been built up over 20 years or so, and each time we have been a little timid about tackling them. Each time we have gone into a recession we have been rather quick to change gears to try to get out of it, and we have come out of it with a rate of inflation higher than we went into it. We have taught people that it pays to bet on inflation. We have to change that attitude. In fact, we may be in the process of changing it. If we do succeed in getting out of this, which I think we must, with inflation well down and, you might say, licked, then people will not feel that they can count on inflation continuing to rise and they will behave differently; and if it starts to happen again, we had better jump on it early instead of letting it get up to 12 per cent or so. Actual experience will change the thing.

Senator Roblin: I hope that that optimistic prognosis of human nature is borne out, but I had hoped to have heard some more practical rules than that. I could start by asking you if there is nothing in government policy which could be enshrined as a maxim for legislators that would help us to recognize inflationary tendencies on the part of politicians running for election—which senators, unfortunately, do not have to do at this moment. With regard to raising the ante, what can we do to educate ourselves on the foolishness of that procedure?

Mr. Bouey: I hope that we are learning by experience. That is the best way to learn, and we certainly have had the experience. There is no excuse for not having learned something this way. Attitudes change very slowly. One reason inflation was kept in check without too much trouble for years after the war was the experience of the depression, the concern people had that we might go back to that. It took them quite a long time to learn that, in fact, governments and central banks would jump into the thing pretty early, that, in fact, the danger was going to be the other way. Now we have to try to bring things back into balance again.

[Traduction]

Je voudrais terminer en disant ceci: lorsque tout sera terminé, ce qui arrivera bien un jour, comment pouvons éviter que la même situation se représente? Quelle politique devrions-nous élaborer maintenant en ce qui a trait à l'avenir de notre économie et au problème de l'inflation? À partir de l'expérience de la dernière décennie, il est possible de dire que la situation est engendrée par la manière dont les gouvernements dirigent notre économie, si tant est qu'ils la dirigent encore. Nous connaissons une situation au Canada où le taux d'inflation est plus élevé que celui des États-Unis et un taux d'augmentation des salaires dans la Fonction publique et ailleurs qui, selon certains, est hors de proportion si l'on tient compte de l'expérience américaine. Que pouvons-nous faire pour éviter de nous retrouver dans une situation similaire à l'avenir? Que vous a enseigné votre expérience qui pourrait nous être utile?

M. Bouey: Vous avez commencé, sénateur Robin, en déclarant: «lorsque tout sera terminé» et je crois que c'est là la réponse à votre question: lorsque tout sera terminé, lorsque nous aurons en fait réussi. Nous aurons alors modifier les attentes pour très longtemps. Ces attentes d'une inflation croissante se sont développées pendant 20 ans ou presque et à chaque fois nous n'avons pas osé les combattre. Chaque fois que nous avons connu une récession, nous avons rapidement changé de direction pour tenter d'en sortir pour obtenir comme résultat un plus haut taux d'inflation qu'au moment où nous y sommes entré. Nous avons appris au gens qu'il était rentable de profiter de l'inflation. Nous devons maintenant changer cette mentalité. En fait, nous sommes en voie de la modifier. Si nous réussissons à nous en sortir, et je crois qu'il le faut, si nous parvenons à juguler l'inflation, alors les gens cesseront de compter sur la hausse de l'inflation et agiront différemment. Si la même situation se présente à nouveau, nous devons réagir rapidement plutôt que de la laisser grimper à 12 pour cent ou presque. Notre expérience actuelle modifiera nos réactions.

Le sénateur Roblin: J'espère que cette vision optimiste de la nature humaine se vérifiera, mais je préférerais avoir des règles plus pratiques. Je pourrais commencer par vous demander s'il n'y aurait pas moyen d'insérer dans la politique du gouvernement un principe dont les législateurs pourraient s'inspirer pour reconnaître les signes de tendances inflationnistes chez les politiciens se présentant à une élection, ce que les sénateurs ne peuvent malheureusement pas faire jusqu'à présent. À ce propos, que pouvons-nous faire pour prendre conscience de la folie d'une telle procédure?

M. Bouey: J'espère que l'expérience présente ne sera pas perdue. C'est la meilleure façon d'apprendre et nous avons certainement eu toute l'expérience dont nous avons besoin. Nous n'avons pas d'excuse pour ne pas avoir su en retenir quelque chose. Les attitudes ne changent que très lentement. L'une des raisons pour lesquelles l'inflation a été contrôlée avec tant de difficultés pendant des années après la guerre, était l'expérience de la dépression et la crainte chez les gens de voir revenir la même situation. Il leur a fallu beaucoup de temps pour réaliser que les gouvernements et les banques centrales réagiraient très rapidement et qu'en fait le danger

[Text]

Senator Roblin: Would you prescribe any rules for the Bank of Canada in respect to this matter?

Mr. Bouey: Yes.

Senator Roblin: For example, let us take the question of gradualism. We have had seven years of gradualism. What would you recommend on that? That is the sort of thing I am trying to get you to comment on.

Mr. Bouey: We do not have to go on with gradualism forever, because gradually you will get the money supply down to a level where you can just carry on at that rate. That is what I hope we will do. Perhaps we are almost low enough now in terms of our targets. Then you just stick with it, and you do not let yourself be pushed into raising the money supply by 10 per cent or 12 per cent per year. If you go back to the 1970s you will find that M1 rose at an average rate of 15 per cent annually for two years. You do not let that happen again. Once it starts to move toward the top of your range, whatever it is at that time, you stop it, no matter what happens to interest rates.

Senator Roblin: That is one rule for the bank, then.

Mr. Bouey: That is our rule, yes—and you have to keep working on the monetary aggregates to make sure they are giving you reliable information.

Senator Godfrey: Mr. Bouey, I told a friend of mine last week that you were going to appear before us and he gave me a briefing. One question he wanted me to ask you was, in fact, answered in your annual report, namely, why you continued to use M1 in view of these daily interest-bearing accounts and the other things you referred to. I notice that when you were before us last year you said that no definition of a money supply is ever absent on purpose, that it keeps you from making cumulative errors. At what point did you decide that M1 was not as reliable as you had thought before?

Mr. Bouey: We had been aware of difficulties all along. We have always been aware that in principle it could cause us a lot of difficulty, because what we have here is really the means of payment in the country, the currency that people use for daily transactions and deposits against which they write cheques—at least, most of those deposits. That is what we have. I guess the currency will continue to be used no matter what, but you can always do things to get people to use less in the way of current accounts, if you like. For example, it would be theoretically possible for the banking system to run all checking accounts on an overdraft basis, and to the extent that they did that, we would lose all of M1 except currency. There are other things that they could do. They could make arrangements with you to sweep any balance you have at the end of the day into an interest-bearing account. A lot of those practices have developed really as a result of competition in the banking system for those accounts.

[Traduction]

viendrait d'une situation totalement opposée. Nous devons maintenant tenter de rétablir l'équilibre.

Le sénateur Roblin: Seriez-vous prêt à prescrire certaines règles pour la Banque du Canada à ce propos?

M. Bouey: Oui.

Le sénateur Roblin: Prenons par exemple le cas du gradualisme. Nous avons connu sept ans de gradualisme. Quelle serait votre recommandation à ce sujet? Voilà où je veux en venir.

M. Bouey: Nous n'avons pas besoin de nous en tenir à jamais au gradualisme, parce que nous abaisserons graduellement la masse monétaire à un niveau qui nous permettra d'en rester là. Peut-être avons-nous déjà atteint notre objectif. Nous n'avons plus qu'à nous maintenir à ce niveau et ne pas en venir à accroître notre masse monétaire de 10 ou 12 p. 100 par année. Si vous retournez aux années 70, vous constaterez que le M1 est monté à un taux moyen de 15 p. 100 pour deux ans. Il ne faut pas que cela se reproduise. Une fois la montée amorcée, quelles qu'en soient les raisons, il faut l'arrêter, quoiqu'il puisse arriver au taux d'intérêt.

Le sénateur Roblin: C'est donc l'une des règles de la banque.

M. Bouey: C'est notre règle et il vous faut travailler sur ces agrégats monétaires afin d'être certain qu'ils vous fournissent des données exactes.

Le sénateur Godfrey: Monsieur Bouey, j'ai déclaré à l'un de mes amis que vous deviez comparaître devant nous et il m'a préparé à cette entrevue. L'une des questions qu'il voulait que je vous pose fait en fait l'objet d'une réponse dans votre rapport annuel et était la suivante: pourquoi continuez-vous d'utiliser le M1 en ce qui a trait aux comptes rapportant des intérêts quotidiens et aux autres sujets que vous abordez. J'ai remarqué que lors de votre comparution l'année dernière vous aviez déclaré qu'aucune définition de la masse monétaire ne peut faire défaut volontairement, elle sert à vous éviter d'accumuler les erreurs. A quel moment avez-vous décidé que le M1 n'était pas aussi sûr que vous le pensiez?

M. Bouey: Nous avons toujours été conscients de cette difficulté. Nous savions depuis toujours qu'il pouvait en faire nous poser de nombreux problèmes, parce qu'il s'agit d'un moyen de paiement dans le pays, la monnaie que les gens utilisent tous les jours pour leurs transactions et leurs dépôts sur lesquels ils tirent des chèques, du moins sur la majeure partie de ces dépôts. C'est ce qui se passe. Je pense que la monnaie continuera d'être utilisée quoiqu'il arrive, mais vous pouvez toujours prendre des mesures pour que les gens utilisent moins leurs comptes courants si vous le voulez. Par exemple, le système bancaire pourrait théoriquement faire fonctionner tous les comptes de chèques à découvert et s'il le faisait, nous perdriions tout le M1 à l'exception de la monnaie. Il y a bien d'autres choses que les banques pourraient faire. La banque pourrait s'arranger avec vous pour que le solde de votre compte à la fin de la journée soit transféré dans un compte rapportant des intérêts. Certaines de ces pratiques ont vu le

[Text]

It used to be the case that corporations operating across the country would try to keep each one of their accounts in the large cities in a credit position; but now sometimes—perhaps all of them, for all I know—are able to say: “Look, you have no need to worry about that. We will keep track of them, so long as they all add up to zero. We will consolidate them for you.” So things like that do make it possible for corporations and large companies to economize on their balances. All we have to do is to keep watching and getting the evidence of this; and we do that. I would say that there was a pretty large change about 1977. There was a real drive on here, and that may have put us off a little in that period.

With regard to daily interest accounts, we know how much would go in there. We never get exact measures. We know what happens to daily interest accounts, but we do not know how much came out of M1. We have to estimate, on the basis of our equations, what would have happened if those interest accounts had not been there. These last 12 months, particularly since last summer, we have had more difficulty than at any other time; but that has been a period when there has been a number of changes in the banking system. The banks now consolidate their accounts. Some of them have bought up the parts of their subsidiaries that they did not own, and consolidated them. We have had all the new banks come in. We have had a revision in the reporting requirements under the Bank Act—that revision began November 1. This seems to have caused a lot of difficulty for us. We have had some very substantial revisions to our numbers, and rather frequent ones. There has been a rather embarrassing amount of revision, and we have just found another large one through our figures this week. However, we think it will settle down. This has been a pretty unusual period, and we believe that M1 will still be of considerable help to us. However, we will have to watch it. There is no way that we can foresee all the innovations that are possible in the bank system.

Senator Godfrey: But you are making adjustments in M1 to take care of daily interest. Personally I just phone the bank and tell them to transfer so much money to pay cheques. If you are going to make that adjustment on some kind of estimate basis, why do you not go the whole way and just throw the daily interest accounts into your M1? Or is that a naive question?

Mr. Bouey: I do not think it will work if you do that. You see, you want a series that does bear a systematic relationship to the total spending in the economy. By a “systematic” I do not mean one for one, but taking account of what is happening to income and the level of interest rates. If you have a lot of interest-bearing stuff in there, you know, it becomes less sensitive; but what you can do, and what we will do one of these days, is adjust the numbers. We think 2 per cent of our M1 has fled into daily interest accounts, and so we will lower our target lines correspondingly. We may not change the slope

[Traduction]

jour à la suite de la concurrence que se font les banques pour de tels comptes.

Il n'y a pas si longtemps, les sociétés ayant des bureaux dans tout le pays essayaient de maintenir des soldes créditeurs dans chacun des comptes qu'elles avaient dans les grandes villes. Maintenant certaines d'entre elles, peut-être toutes, sont à même de dire: «Ne vous préoccupez pas de cela. Il suffit que tous les comptes s'équilibrent. Nous verrons à les consolider.» Ceci permet aux sociétés et aux grandes entreprises d'épargner à même leurs soldes. Tout ce que nous avons à faire est de surveiller ce qui se passe et d'obtenir des preuves. Nous le faisons. Je dirais que des changements importants ont eu lieu depuis 1977. Tellement que la situation a pu nous tromper pendant un certain temps.

En ce qui concerne les comptes à intérêt quotidien, nous avons une idée de ce qu'ils représentent. Nous ne pouvons jamais avoir de chiffres précis. Nous savons ce qui se passe dans de tels comptes, mais nous ignorons la part qui provient du M1. Nous devons évaluer, à partir de nos équations, ce qui serait arrivé si de tels comptes n'existaient pas. Au cours des douze derniers mois, particulièrement depuis l'été dernier, nous avons éprouvé plus de difficultés que jamais auparavant. Mais il faut ajouter qu'il s'agit d'une période où le système bancaire a connu de nombreux changements. Les banques consolident maintenant leurs comptes. Certaines ont acheté les parties de leurs filiales qu'elles ne possédaient pas et les ont consolidées. Nous avons rencontré toutes les nouvelles banques. Nous avons effectué une révision des conditions des déclarations annuelles en vertu de la Loi sur les banques (cette révision a commencé le 1^{er} novembre). Cela nous a posé de nombreuses difficultés. Nous avons dû réviser nos chiffres en profondeur et assez fréquemment. Il y a eu un nombre embarrassant de révisions et nous venons d'en découvrir une nouvelle en examinant nos chiffres cette semaine. Je pense toutefois que tout cela va se régler. Il s'agit d'une période assez inhabituelle et nous croyons que le M1 nous sera toujours d'un grand secours. Il nous faudra cependant le surveiller. Nous n'avons aucun moyen de prévoir toutes les innovations qui peuvent être apportées au système bancaire.

Le sénateur Godfrey: Vous effectuez donc des ajustements au M1 pour tenir compte de l'intérêt quotidien. Je viens justement de téléphoner à ma banque pour qu'elle transfère une certaine somme destinée à couvrir mes chèques. Si vous êtes prêt à faire des ajustements en vous servant d'une estimation, ne serait-il pas plus simple d'intégrer les comptes à intérêt quotidien dans votre M1 ou s'agit-il là d'une vision naïve des choses?

M. Bouey: Je ne pense pas que nous puissions faire cela. Nous voulons avoir une série qui ait un rapport systématique avec la dépense totale de l'économie. Par là, je veux dire tenir compte de ce qui arrive au revenu et au niveau des taux d'intérêt. Si vous y incorporez tout ce qui rapporte de l'intérêt, vous rendez la mesure moins sensible. Ce qu'il est possible de faire par contre, et que nous ferons un de ces jours, c'est d'ajuster les chiffres. Nous pensons que 2 p. 100 de notre M1 sont allés dans les comptes à intérêt quotidien. Nous ajusterons donc nos objectifs en fonction de ceci. Nous ne modifierons

[Text]

of them, but perhaps the position. We will have to do that from time to time as we become aware of changes like this. I wish they could be avoided, but we cannot make the world stand still.

Senator Godfrey: Does the amount of credit the banks give to companies, and so on, not affect the money supply? If the demand for credit is high, does that not affect interest rates, sending them up, for example?

Mr. Bouey: There is a relationship, but the relationship of the amount of credit in the economy to total spending is not one that we have found we can use as a guide. There are too many other things in there that may throw us off. But the amount of credit, particularly short-term credit, in the economy last year was really quite remarkable. I would like to refer you to page 13 of the report where you will see the rate of growth of short-term credit in 1981 in the chart in the upper left-hand side of the page. If you look at 1981 you will see in the second and third quarters annual rates of growth—and these are annual rates, from one quarter to the next—of well over 40 per cent, and even in the fourth quarter they are pretty high. That would not have helped us very much in trying to run monetary policy, though it does tell us something.

Quite a bit of that growth in credit in the middle part of the year was due to takeovers of other companies which in fact are not related to current outlook and employment. That is just for a change of ownership.

Senator Godfrey: That does not affect inflation, though.

Mr. Bouey: I do not think so. Certainly not directly.

Senator Godfrey: In September you have a minus 1.1 in the M1. Your M2 remains fairly constant from March, 1981, from 13.4 to 14.5 per cent. Then, according to the figure I have, there is a 40 per cent growth in credit. Are interest rates not affected if there is a demand for credit? Does that demand in itself, according to the laws of supply and demand, not force interest rates up?

Mr. Bouey: Well, yes, certainly.

Senator Godfrey: Then how can you control interest rates and monetary policy, unless you can control credit, to a certain extent?

Mr. Bouey: I may have misled you. The way our system really works is that it is the volume of spending that affects interest rates more than the volume of credit. If you have large fluctuations in credit, depending on who is supplying and who is demanding it—I do not know if I am making it very clear—

Senator Godfrey: No, not so far, you aren't, because I would have thought that under the laws of supply and demand the more credit people want, naturally the interest rates will go up, and the less they want, the more they would come down.

Mr. Bouey: This is also related to the level of spending. As you see, in the third quarter there is a lot of short-term credit. It is also the case that the economy was falling off, and the

[Traduction]

peut-être pas la pente, mais probablement sa position. Nous devons le faire de temps à autre, à mesure que nous prendrons connaissance de tels changements. J'aimerais pouvoir les éviter, mais nous ne pouvons pas empêcher la terre de tourner.

Le sénateur Godfrey: Le montant du crédit que les banques accordent aux entreprises n'a-t-il pas d'effet sur la masse monétaire? Si la demande de crédit est élevée, cela n'a-t-il pas d'effet à la hausse sur les taux d'intérêt, par exemple?

M. Bouey: Il existe un rapport, mais ce rapport entre le montant du crédit et la dépense totale dans l'économie ne peut pas être utilisé comme guide. Trop de choses pourrait nous conduire sur une mauvaise voie. Le montant du crédit, particulièrement du crédit à court terme, l'année dernière était remarquable. Si vous avez le rapport devant les yeux, j'aimerais que vous consultiez la page 17 où vous trouverez un graphique, en haut et à gauche, donnant le taux de croissance du crédit à court terme en 1981. Vous constaterez qu'en 1981, au taux annuel de croissance du deuxième et troisième trimestre, car il s'agit de taux annuels, il se situait à plus de 40 p. 100 et même au quatrième trimestre, il était assez élevé. Essayer d'appliquer une politique monétaire ne nous aurait pas tellement aidé, bien que cela vous renseigne.

Une bonne partie de la croissance du crédit, au milieu de l'année, est due aux prises de contrôle qui, en fait, n'ont rien à voir avec la conjoncture du moment ou l'emploi. Il s'agit tout simplement de changement de propriété.

Le sénateur Godfrey: Cela n'a pas d'effet sur l'inflation cependant.

M. Bouey: Je ne le pense pas, du moins pas directement.

Le sénateur Godfrey: En septembre vous aviez un moins 1,1 dans le M1. Votre M2 demeure assez stable depuis mars 1981, allant de 13,4 à 14,5 p. 100. Si je me fie aux chiffres que je possède, je constate une croissance de 40 p. 100 dans le crédit. Une demande de crédit n'a-t-elle pas d'effet sur les taux d'intérêt? Cette demande en elle-même, selon les lois de l'offre et la demande, n'entraîne-t-elle pas une hausse des taux d'intérêt?

M. Bouey: Oui, très certainement.

Le sénateur Godfrey: Comment pouvez-vous alors contrôler les taux d'intérêt et la politique monétaire sans contrôler dans une certaine mesure le crédit?

M. Bouey: Sans doute vous ai-je induit en erreur. La manière dont notre système fonctionne véritablement est que le volume des dépenses a plus d'effet sur les taux d'intérêt que le volume du crédit. Si vous avez d'importantes fluctuations du crédit, dépendant de qui prête et qui emprunte, je ne sais pas si vous me suivez...

Le sénateur Godfrey: Pas tellement jusqu'ici, parce que j'aurais cru qu'en vertu des lois de l'offre et de la demande les taux d'intérêt grimperaient, si les gens demandent du crédit et qu'ils baisseraient s'ils en demandaient moins.

M. Bouey: C'est également lié au niveau des dépenses. Vous pouvez constater que durant le troisième trimestre, il y avait un fort crédit à court terme. Au même moment l'économie

[Text]

rate of spending was decelerating. That had more effect on interest rates than these credit numbers.

I do not know if I can help you very much on this. I have not made myself very clear, I am afraid. In periods like that, however, where the growth of credit is increasing very rapidly, what you find is that the broad aggregates are growing as well. In other words, the banking system is expanding. It is taking more the form of certificates of deposit—things other than M1—and that moves up M2 rather rapidly in periods like that. Those things are not necessarily directly related to spending.

I think I had better retreat to the point where M1 is related to spending, and leave it there.

Senator Godfrey: I gather, from reading your report—and this is really what we are interested in—that you believe the relationship between interest rates and our exchange rate in made-in-Canada, from expectations, and that we have to control our interest rates internally by monetary policy, or whatever it may be. If we do not do this they are going to get out of line with American interest rates, causing a run on the dollar. Essentially, it is not a case of our following the United States, it is a question of the interest rate being made in Canada, and that is what we have to cure, so that it is not a question of going up and down with the Americans. Am I right in that general impression?

Mr. Bouey: I would not say it exactly like that. I would say that, fundamentally, the main determinant of our rate of interest is the rate of inflation. If we had a much lower rate of inflation than in the United States we could have lower interest rates than in the United States. But we do not. Our rate of inflation is higher, and our rate of inflation, I would say, is mainly made in Canada. I go along with that. But I have also tried to point out in this opening statement that there are fluctuations in American interest rates from time to time that also affect us and sometimes affect us very adversely. There has been more than one instance in recent years where their interest rates have moved up very dramatically, and we have not felt that that was appropriate for the Canadian economy. It has not been consistent with our money supply targets and our view of the economy generally; so what we have been doing is to allow the spread between our interest rates and theirs to decline. In fact, in February they became negative.

Of course, if that happens the exchange rate will slip, and that is what has happened. We decided it was better to have some decline in the exchange rate, and less increase in interest rates. That is how we have responded, and we have not had to worry about either one. That happened in late 1979, as I recall. Then, in mid-1980 we thought they went much too far in allowing interest rates to go down. We therefore fought the battle the other way, and for a while our short-term interest rates were 4 per cent higher than theirs. In the last couple of years we have had situations in which our short-term interest rates have been as much as 4 or 5 per cent higher, or 4 or 5 per cent lower than theirs.

[Traduction]

était en récession et le taux de dépense diminuait. Cela a plus d'effet sur les taux d'intérêt que les chiffres se rapportant au crédit.

Je ne sais pas si je peux vous être d'un grand secours. Je n'ai pas été très clair, j'en ai peur. Dans les circonstances que nous traversons, alors que la demande de crédit s'accroît très rapidement, vous pouvez constater que de vastes agrégats prennent de l'expansion aussi. En d'autres mots, le système bancaire connaît une expansion. Cela prend la forme de certificats de dépôt, qui échappent au M1, venant grossir le M2 très rapidement dans les périodes comme celles que nous vivons. Tout cela n'est pas forcément relié directement à la dépense intérieure.

Je crois qu'il serait préférable que je revienne au point où le M1 est lié à la dépense et d'en rester là.

Le sénateur Godfrey: A la lecture de votre rapport, je déduis, et c'est ce qui nous intéresse avant tout, que vous croyez que le rapport entre les taux d'intérêt et le taux de change est propre au Canada et que nous devons contrôler nos taux d'intérêt par une politique monétaire interne ou tout autre moyen. Si nous ne le faisons pas, nos taux s'éloigneront des taux américains entraînant ainsi des pressions sur le dollar. Il ne s'agit donc pas de suivre les États-Unis mais bien de décider au Canada de ce que seront les taux d'intérêt et c'est tout ce qui nous importe. Il ne s'agit donc pas de suivre les fluctuations des taux d'intérêts américains. Est-ce que mon interprétation vous semble juste?

M. Bouey: Je ne m'exprimerai pas exactement dans les mêmes termes. Je dirais plutôt qu'essentiellement le principal facteur qui influe sur nos taux d'intérêt est le taux d'inflation. Si notre taux d'inflation est inférieur à celui des Américains, nous aurons donc des taux d'intérêt inférieurs aux leurs. Tel n'est pas le cas. Notre taux d'inflation est plus élevé et il est dû principalement à ce qui se passe au Canada. Dans ce sens je suis d'accord. J'ai également tenté, par mes observations préliminaires, de démontrer qu'il existe des fluctuations des taux d'intérêt américains qui ont de temps à autre un effet sur les nôtres et parfois de façon très négative. Il est arrivé plus d'une fois, au cours des dernières années, que leurs taux d'intérêt aient grimpé considérablement et nous avons pensé que ce n'était pas bon pour l'économie canadienne. Ce n'était pas conforme à nos objectifs en matière de politique monétaire, ni à ce que nous pensons de l'économie en général. Nous avons alors permis que l'écart entre leurs taux d'intérêt et les nôtres diminue. Il était même négatif en février.

Bien entendu, lorsque cela se produit notre taux de change fléchit et c'est ce qui s'est produit. Nous avons décidé qu'il était préférable de subir un fléchissement de notre taux de change qu'une hausse du taux d'intérêt. C'est ainsi que nous avons réagi et nous n'avons pas eu à le regretter. Si ma mémoire est bonne ceci s'est produit vers la fin de 1979. Vers le milieu de 1980, nous avons par contre décidé que leurs taux d'intérêt étaient trop bas. Nous avons donc combattu cette tendance et, pendant une courte période, nos taux d'intérêt étaient de 4 pour cent plus élevés que les leurs. Au cours des deux dernières années, nous avons connu des moments où nos

[Text]

Senator Godfrey: Was there a flood of capital out of the country when we were 4 per cent lower, to an extent that it would affect the exchange rate? I gather, of course, that it was probably for a very short period of time. But have you noticed a flood of capital, or have the exchange rates been affected because of expectations?

Mr. Bouey: I am sure quite a lot of money moves when our interest rates are low in relation to American rates, as was the case in January and February. Certainly our exchange rates declined pretty sharply in February. That was part of that picture. Our exchange rate declined and the interest rate spread disappeared. So we are bound to be affected by those kinds of changes in American rates. If you look at the situation right at the moment, however, where our consumer price index over the last 12 months has risen by almost 4 per cent more than theirs, and where our wage increases are quite a bit higher, and then look at our interest rates, you will find that our short-term interest rates recently have only been about 1 per cent higher than theirs, and our long-term interest rates only about 2 per cent higher than theirs. I suspect it is rather difficult to do much better than that under these conditions.

Senator Godfrey: There is one other question that I would like to raise. I think I asked you the same question the last time you appeared before this committee, and I remember that Senator Roblin was pursuing the same course. From what you have said before and from your report, I almost get the impression that if we manage to get unemployment down to 7 per cent, we will only be faced with greater inflation, if I may put it as bluntly as that. Therefore, no matter what we do to improve the situation, the best we can hope for is 7 per cent unemployment?

Mr. Bouey: I hope that is not so, Senator Godfrey. I believe it is true that, during the last couple of years, when the unemployment rate was down to 7 per cent, we did have a rather tight labour situation in certain industries in some parts of the country. We had a rather severe tightness with regard to skilled people and we did have wages rising rather rapidly. We had an acceleration of inflation. I do not think that means, however, that we always have to live with that. There are other factors that one can look at, such as labour mobility, better training, matching jobs to people and so on. There are various means by which I would hope that we could do better than 7 per cent unemployment. These are, however, usually called structural problems and are outside the area of monetary fiscal policy.

Senator Godfrey: I can appreciate that. I suppose everybody appreciates that we have shortages in the labour force which result in government programs, for example, to bring in immigrants and so forth. However, does the shortage in certain fairly confined areas—for example, engineering—affect the

[Traduction]

taux d'intérêt étaient de 4 à 5 pour cent plus élevés ou plus bas que les leurs.

Le sénateur Godfrey: S'est-il produit une fuite de capitaux au moment où nos taux d'intérêt étaient de 4 pour cent inférieurs aux leurs et jusqu'où cela a-t-il influé sur le taux de change? Je suppose évidemment que cela s'est produit sur une courte période de temps, mais avez-vous constaté une fuite de capitaux ou les taux de change ont-ils été touchés par les attentes des gens?

M. Bouey: Je suis persuadé que de grosses sommes d'argent se sont déplacées lorsque nos taux d'intérêt étaient bas par rapport à ceux des Américains, comme ce fut le cas en janvier et en février. Notre taux de change a connu un fort fléchissement en février. C'était dû à la conjoncture. Notre taux de change a fléchi et l'écart entre les taux d'intérêt a disparu. Il est évident que nous sommes touchés par ce genre de fluctuations des taux d'intérêt américains. Si vous examinez ce qui se passe à l'heure actuelle toutefois, alors que notre indice des prix à la consommation au cours des douze derniers mois a augmenté de près de 4 pour cent de plus que le leur, et alors que les augmentations de salaires sont plus fortes que les leurs, et que vous examinez ensuite nos taux d'intérêt, vous constaterez que nos taux d'intérêt à court terme ne sont que de 1 pour cent plus élevés que les leurs et que nos taux d'intérêt à long terme ne sont que de 2 pour cent plus élevés. Je pense qu'il serait difficile de faire mieux dans les circonstances.

Le sénateur Godfrey: J'aimerais poser une autre question. Je crois vous l'avoir déjà posée la dernière fois que vous avez comparu devant le Comité et je crois que le sénateur Roblin a également abordé le même sujet. À partir de ce que vous avez déjà dit et du rapport que vous nous avez fourni, j'ai l'impression que, si nous parvenons à réduire le chômage à 7 pour cent, nous nous retrouverions avec une inflation encore plus forte. Je ne trouve pas d'autre moyen d'exprimer ce fait. Par conséquent, quoique nous fassions pour améliorer la situation, nous ne pouvons espérer qu'un taux de 7 pour cent de chômage.

M. Bouey: J'espère qu'il n'en sera pas ainsi. Il est vrai que durant les deux dernières années le taux de chômage a baissé à 7 pour cent. Nous avons connu une situation très difficile dans le domaine du travail dans certaines industries de certaines parties du pays. Tout particulièrement en ce qui concerne les ouvriers spécialisés et les salaires ont connu des augmentations rapides. Nous avons dû faire face à une accélération de l'inflation. Cela ne signifie pas pour autant que nous devions vivre avec une telle situation pour le reste de nos jours. Il faut tenir compte d'autres facteurs, tels que la mobilité de la main-d'œuvre, une meilleure formation, plus d'emplois correspondants aux aptitudes des gens et ainsi de suite. Il existe divers moyens qui nous permettront, je l'espère, de faire mieux qu'un taux de 7 pour cent de chômage. Il s'agit cependant de problèmes que nous qualifions habituellement de structurels et qui échappent à la politique fiscale monétaire.

Le sénateur Godfrey: Je comprends très bien. Je pense que tout le monde réalise que nous manquons de main-d'œuvre spécialisée, ce qui a obligé le gouvernement à mettre en œuvre des programmes qui consistaient par exemple à encourager l'immigration et ainsi de suite. Toutefois, est-ce que le manque

[Text]

whole inflationary aspect right across the labour force, or does it just have an inflationary effect upon that particular area?

Mr. Bouey: I simply meant by that comment that if some of these unemployed people had been better trained and placed in the right places, the unemployment rate could have been lower.

Senator Godfrey: That would mean that those vacancies would be filled?

Mr. Bouey: Yes, or the vacancies created by other people who had moved up would have been filled.

The Chairman: Were you not asking, Senator Godfrey, whether a shortage in a particular segment would have an effect on inflation with respect to the whole economy?

Senator Godfrey: Yes.

Mr. Bouey: I think there is a tendency for that to occur, yes. I think that the boom in Alberta, for example, at least up until recent times, did send out some waves across the country.

Senator Godfrey: With regard to the point raised by Senator Roblin, that is, that government can learn from mistakes they have made in the past, my recollection is that there was a fairly great effort made on the part of the government to contain inflation between 1968 and 1972. Would you say that that is correct and that the government was fairly successful?

Mr. Bouey: Yes, my recollection is that we had a fairly tough monetary policy at that time. In 1969 or 1970 we did have a Prices and Incomes Commission. The government did try to establish a system of voluntary restraint. I think the unemployment level got pretty high, as well. In fact, there was a world-wide recession at that time. Everybody began to fight the recession at the same time.

We also had an exchange rate problem. This was the time when the fixed exchange rate system broke down. Almost every country seemed to be afraid that its exchange rate would go up more than that of other countries and that, as a result, its exporters would lose some advantage. I would say that a lot of the monetary expansion that occurred at that time, in Canada as well as in other countries, was really designed to try to maintain the competitive position of exporters by keeping the exchange rate from rising. In the end, of course, this policy did not pay off because inflation came along and the costs went up instead.

You were quite right, there was a period when we engaged in a real battle against inflation. That battle, however, was lost soon afterwards by this extraordinarily strong world-wide response to the recession that had occurred.

Senator Godfrey: I had the impression that the battle was lost when the Liberals formed a minority government and started to be more political.

Mr. Bouey: You would be more an expert in that field than I, Senator Godfrey.

[Traduction]

de main-d'œuvre dans certains domaines très précis, le génie par exemple, touche de manière globale toute l'inflation dans le monde du travail ou uniquement dans certains domaines?

M. Bouey: Tout ce que j'ai voulu dire par cette remarque, c'est que si certaines personnes sans emploi avaient reçu une meilleure formation et qu'elles s'étaient trouvées au bon endroit, le taux de chômage aurait été moins élevé.

Le sénateur Godfrey: Vous voulez dire que les places vacantes auraient été comblées?

M. Bouey: Oui, ou que les places laissées vacantes par des personnes ayant obtenu des promotions auraient été comblées.

Le président: Sénateur Godfrey, il me semble que vous vouliez savoir si un manque de main-d'œuvre dans un secteur particulier pouvait avoir un effet sur l'inflation dans l'ensemble de l'économie?

Le sénateur Godfrey: C'est exact.

M. Bouey: Je pense que cela est possible. Je crois que l'expansion qu'a connue l'Alberta, par exemple, du moins jusqu'à tout récemment, a eu des répercussions dans l'ensemble du pays.

Le sénateur Godfrey: Pour en revenir au point soulevé par le sénateur Roblin, soit le fait que le gouvernement puisse tirer des leçons de ses propres erreurs, il me semble que celui-ci a fait de véritables efforts pour juguler l'inflation entre 1968 et 1972. Diriez-vous que c'est vrai et que le gouvernement a réussi jusqu'à un certain point?

M. Bouey: Oui, il me semble que nous avions une politique monétaire très ferme à cette époque. En 1969 ou 1970, nous avions une Commission des prix et des revenus. Le gouvernement a tenté d'établir un système de restriction volontaire. Si ma mémoire est bonne le taux de chômage était également très élevé. En fait, je crois que le monde connaissait une récession à l'époque. Tout le monde s'est mis à combattre la récession en même temps.

Nous avions également un problème de taux de change. C'est à cette époque que le système du taux de change fixe a disparu. Chaque pays semblait craindre que son taux de change connaisse une montée plus forte que celui du voisin et que, par conséquent, ses exportateurs en subissent les contre-coups. Je dirais qu'une grande partie de l'expansion monétaire qui s'est produite à l'époque, tant au Canada qu'ailleurs, avait pour objet d'essayer de maintenir la position concurrentielle des exportateurs en empêchant les taux de change de monter. Cette politique ne s'est finalement pas avérée efficace, parce que l'inflation est arrivée et que les coûts ont augmenté.

C'est vrai, il y a eu une époque où nous avons mené une dure lutte à l'inflation, nous avons cependant perdu la bataille peu de temps après parce que le monde entier s'est mis à combattre la récession.

Le sénateur Godfrey: J'avais l'impression que la bataille avait été perdue lorsque les Libéraux ont formé un gouvernement minoritaire et qu'ils ont été obligé de poser des gestes plus politiques.

M. Bouey: Vous êtes plus à même d'en juger que moi, sénateur Godfrey.

[Text]

Senator Godfrey: I simply point out that the result of the 1972 election might indicate what happens to governments that are tough. They may find themselves in a minority situation. There was an enormous increase in government expenditure at that time, something like 28 per cent in one year.

Mr. Bouey: The monetary and fiscal policies were, as it turned out, much too easy, not only in Canada but elsewhere. As well, all of this occurred before the oil price shock, which came along and added to the whole problem in 1973.

The Chairman: Mr. Bouey, you have stated that you have embarked on a policy by which you feel you have to destroy the public expectations of continuing inflation. I remember that you suggested, one time, that a condition must be created whereby, when people invest, they realize there can be winners and losers. In order to achieve that condition, you have to be fairly stringent in your policy, and you must apply it over a fairly long period of time. Would this not create the risk that we could have more than just a recession, that indeed we could have a very severe recession or a depression? I believe you have stated that you do not see a depression in the cards. I wonder why you think you can invoke a policy that will destroy expectations of continued inflation and not at least risk the possibility of its getting out of hand, resulting in the country perhaps facing some major bankruptcies, which would cause a severe loss of confidence and which could result in what we term a depression?

Mr. Bouey: I assume you are speaking about our own monetary policy. Do you mean, by the term "depression", the kind of thing that occurred in 1930? That is what I mean by "depression."

The Chairman: Yes.

Mr. Bouey: I would say that what occurred in the 1930s really was a world-wide depression. No matter how powerful Canadians think they are, I do not think they could create a world-wide depression by themselves. I would, therefore, put that idea aside. Other countries are following policies somewhat similar to that which we are following, so you may want to look at it that way.

We have had quite a number of recessions since the war. I suppose each time, at some stage, people began to ask whether there was a danger of going too far. In most cases, I think we have tended to lose our nerve too early and to start stimulating the economy, probably having very little effect upon it until after recovery was under way. Economies have a way of adjusting themselves. There are some automatic features—what economists call a stock adjustment process—whereby economies adjust themselves. Inventories go down about as far as they can and then they stop going down. The same is true for car sales, the housing situation and so forth. When that happens, the economy begins to turn. Usually it was after that stage that stimulative policies have tended to have their effects, and have caused the recovery to be stronger than it would otherwise be.

[Traduction]

Le sénateur Godfrey: Je voulais tout simplement souligner le fait que les élections de 1970 démontraient ce qui peut arriver à des gouvernements lorsque ceux-ci adoptent une ligne dure. Ils peuvent se retrouver dans une situation minoritaire. Il y eut à cette époque une augmentation considérable des dépenses du gouvernement, quelque chose comme 28 pour cent en une année.

M. Bouey: Il est apparu par la suite que les politiques fiscales monétaires étaient beaucoup trop faibles, non seulement au Canada mais ailleurs. Il faut également signaler que tout cela s'est produit avant la crise énergétique qui est venue s'ajouter aux problèmes que nous connaissions en 1973.

Le président: M. Bouey, vous avez déclaré que vous aviez mis en œuvre une politique qui vise à éliminer les attentes du public au sujet d'une inflation permanente. Je me souviens que vous avez suggéré, à un certain moment, qu'il faille créer des conditions dans lesquelles les gens qui investissent puissent réaliser qu'il y a des perdants et des gagnants. De manière à établir ces conditions, il faut que votre politique soit très rigoureuse et il faut que vous puissiez l'appliquer sur une longue période. Cela ne pourrait-il pas entraîner une récession ou une dépression? Je crois que vous avez déclaré que vous ne prévoyez pas de dépression. Je me demande comment vous pouvez vous servir d'une politique qui éliminerait les attentes d'une inflation permanente et ne pas risquer du même coup la possibilité qu'une telle politique échappe à votre contrôle et entraîne par le fait même de graves faillites, qui à leur tour entraîneraient une perte de confiance et qui nous mènerait à la dépression?

M. Bouey: Je suppose que vous faites allusion à notre propre politique monétaire. Voulez-vous dire, par le mot «dépression», une situation telle que celle qui a eu lieu en 1930? C'est ce que j'appelle une dépression.

Le président: C'est exactement ce que je veux dire.

M. Bouey: Je répondrais que ce qui s'est produit en 1930 était véritablement une dépression mondiale. Quel que soit le pouvoir que les Canadiens veulent bien s'accorder, je ne crois pas qu'ils puissent créer d'eux-mêmes une dépression mondiale. Je mettrais donc cette idée de côté. D'autres pays poursuivent une politique analogue à la nôtre, d'une certaine manière, et c'est ce que nous devons étudier.

Nous avons connu un certain nombre de récessions depuis la guerre. Je suppose qu'à chaque fois, à un certain moment, les gens ont commencé à se demander si cela n'irait pas trop loin. Dans la plupart des cas, je crois que nous avons eu tendance à nous énerver beaucoup trop vite et que nous avons commencé à stimuler l'économie sans grand résultat d'ailleurs. L'économie trouve toujours le moyen de s'ajuster d'elle-même. Il existe des automatismes, ce que les économistes appellent le processus d'ajustement du marché, par lesquels les économies s'adaptent aux circonstances. Les inventaires diminuent, autant qu'il est possible, puis cessent de baisser. La même chose s'applique aux ventes d'automobiles, au marché immobilier et au reste. Lorsque cela se produit, l'économie prend un nouveau tournant. C'est généralement après coup que les politiques de

[Text]

As I say, however, we have come out of these recessions before. I do not see what we won't come out of this one. It is possible that we will come out of it more slowly than we have done in the past. If you are speaking about a severe recession—not a depression but a fairly severe recession—I think I can say that we are having one now. The present recession is pretty severe and it may take a while for things to improve.

I think the general expectation in the United States is that their economy may turn around at any time. Some people think that that is happening now. I do not think that the evidence of that is clear by any means, but the general expectation is that the economy will turn around in the next quarter or so. Some people say it will happen in spring and others say in mid-summer, and I would expect that that would help us as well. So I do not really see the conditions that would push us down into anything like what one would call a depression. Recession is tough enough as it is.

The Chairman: But a different set of conditions exist here. Each time we try to slow down the rate of inflation through restrictions, governments have lost their nerve and, as you stated earlier, investors and the general public have come to the conclusion that it is a sort of cycle and that at a certain point in the cycle nerve will be lost and a stimulative policy will be embarked upon. As you say, this will come just at the time that the normal rebound would take place and will have the effect of exacerbating the situation. This is what people are conditioned to believe and, therefore, their expectations are not related to the present cycle, but to the fact that at some point it will be over and we will go right back to the same conditions that existed before. In order to destroy this view, you must leave this policy on longer and make it harsher than it ever have been before.

In addition to that, you have in the United States a President who seems to be very strongly in support of this direction and a Prime Minister in the United Kingdom who takes the same view. It seems to me that with this attitude being so prevalent, as it were, it heightens the possibility that it could go too far and that there could be a loss of confidence.

Mr. Bouey: I think in the United States there is reason to actually worry about the opposite side of it just as much, with the kind of government deficit that seems to be emerging. I am not at all sure there will be anything as large as it is now stated, but the U.S. is clearly very worried that the deficit is too large, which will put too much inflationary pressure on the economy with the result that their interest rates may go back up to quite high levels. I think that it is quite possible that this will not happen, but I just mentioned it to show you that there is concern on the other side as well.

Senator Benidickson: It seems that people in the United States are making an awful fuss about this deficit, and there is a quarrel as to the amount. The Congress and the President of the United States are more independent than the government is here, vis-a-vis the administration. The Congress is saying

[Traduction]

stimulation portent fruits et font que la reprise est plus forte que ce qu'elle aurait été.

Comme je l'ai déjà dit, nous nous sommes déjà sortis de récessions avant aujourd'hui. Je ne vois pas pourquoi ce ne serait pas le cas maintenant. Il est possible que cela nous prenne plus de temps que dans le passé. Si vous faites allusion à une grave récession, pas à une dépression, mais une récession assez sérieuse, je pense que je puis affirmer que nous la vivons présentement. La récession actuelle est très grave et il est possible que la reprise tarde à venir.

Je pense qu'en général on s'attend aux États-Unis à ce que l'économie amorce une reprise à tout moment. Certaines personnes croient qu'elle est en marche. Je ne crois pas que nous ayons des preuves que ce soit le cas, mais les gens s'attendent à ce que l'économie prenne un nouveau tournant au cours du prochain trimestre ou peu de temps après. Certaines personnes parlent du printemps, d'autres de la mi-été. Je pense pour ma part que cela ne peut que nous être bénéfique. Je ne vois vraiment pas de conditions qui puissent nous pousser vers ce que d'aucun appellerait une dépression. Je trouve que la récession est déjà bien assez forte.

Le président: Mais nous connaissons ici des conditions très différentes. Chaque fois que nous essayons de ralentir l'inflation par des mesures restrictives, les gouvernements se sont énervés et, comme vous l'avez mentionné, les investisseurs et le grand public en sont arrivés à la conclusion qu'il s'agit d'une sorte de cycle et qu'à un certain point nous perdrons notre calme et nous mettrons en œuvre une politique de stimulation. Comme vous le dites, cela se produira à un moment où la reprise se mettra en marche et n'aura pour effet que d'en augmenter la vigueur. C'est ce que les gens sont habitués à penser et, par conséquent, leurs attentes ne sont pas liées au cycle actuel, mais au fait qu'il prendra fin et que nous nous retrouverons un jour dans la même situation. De manière à éliminer cette impression, vous devrez maintenir cette politique plus longtemps et la rendre encore plus dure qu'elle ne l'est.

De plus, vous avez aux États-Unis un président qui croit fermement en une telle politique et c'est également le cas en Angleterre. Il me semble qu'une telle fermeté amène les gens à penser que la politique ira trop loin et il peut se produire une perte de confiance.

M. Bouey: Je crois qu'aux États-Unis, il y a des raisons de craindre tout à fait l'opposé, étant donné l'ampleur du déficit avec lequel ils se retrouvent. Je ne suis pas certain qu'il sera aussi fort que ce qui a été dit, mais il est clair que les États-Unis s'inquiètent du fait que le déficit soit si important, ce qui aura pour effet de faire peser des poussées inflationnistes sur l'économie, qui, à leur tour auront pour effet de faire monter considérablement les taux d'intérêt. Il est fort possible que cela ne se produise pas, mais je vous l'ai signalé pour vous montrer que les craintes sont également de l'autre côté.

Le sénateur Benidickson: Il me semble que les Américains se préoccupent un peu trop de ce déficit et ils ne s'entendent même pas sur son montant. Le Congrès et le président des États-Unis sont beaucoup plus libres que le gouvernement et le Parlement de notre pays en ce qui a trait à l'administration. Le

[Text]

that the deficit will reach \$150 billion and President Reagan's people are insisting that it will be around \$100 billion. But according to our old scale of comparing with the United States—our population, our business economy and so on on a scale of 1 to 10—though it is probably not accurate, proportionately, our deficit is even greater here.

Mr. Bouey: It may not be very much different, but there are other differences in the economies. The rate of personal saving in the United States is very much lower than it is here, and I think this must be taken into account as well. There must be a balance between savings and borrowing here. The fact that our rate of saving is much higher probably helps us on that scale.

Senator Benidickson: That is the layman's observation, and, after all, that is what we are dealing with here. The largest circulation English-speaking paper in Canada, the *Toronto Star*, of March 6—and perhaps this question should be directed to our next witness who has some influence there—published an article that reads in part, as follows:

What should Ottawa be doing? What many economists, including the Economic Council of Canada, suggest.

The Trudeau government should direct the Bank of Canada to take action to lower the current 16.5 per cent interest rate to a point or two above the inflation rate. Although a four-point drop in interest rates might well have no marked effect—good or bad—on the inflation rate, it would stimulate consumer demand, boost industrial expansion, create jobs, spur the production of wealth and provide immediate relief for hard-pressed businessmen, farmers and homeowners.

The article ends with these words:

What is not needed, as Canada struggles with recession, is a simple-minded conviction on the part of the Trudeau government—

And they might have added the Bank of Canada.

—that all will be well if interest rates are cranked up yet another notch.

You say that the people of Canada as a whole must take a psychological approach to inflation, expectations and so on. But if we are lectured by the biggest newspaper with the biggest readership in the biggest city in our country in this way, and considering that the layman is reading this kind of thing, what is your reply?

Mr. Bouey: I don't think we should suppress the newspapers!

Senator Benidickson: Oh, no!

Mr. Bouey: That is an old argument which we have tried to answer many times. The prime rate of 16.5 per cent is mentioned. That is exactly the same as the rate in the United States. I mentioned that other very short term rates were about 1 per cent above.

[Traduction]

Congrès affirme que le déficit atteindra 150 milliards de dollars et les proches du président Reagan parlent de 100 milliards. Si nous utilisons notre vieille échelle de comparaison, en tenant compte de la population, de notre économie et ainsi de suite, sur une échelle de 1 à 10, bien qu'elle ne soit probablement pas exacte, notre déficit est proportionnellement plus élevé que le leur.

M. Bouey: Il ne doit pas être très différent, mais il existe d'autres différences dans nos économies. Le taux d'épargne personnelle aux États-Unis est très inférieur au nôtre et je crois qu'il faut en tenir compte. Il doit y avoir un équilibre entre l'épargne et l'emprunt. Le fait que notre taux d'épargne est plus élevé nous aide énormément.

Le sénateur Benidickson: Il s'agit d'une observation d'un non initié mais c'est bien de ceux-ci dont nous parlons ici. Le quotidien qui a le plus fort tirage au Canada anglais, le *Toronto Star*, a publié dans son édition du 6 mars, peut-être que cette question devrait être posée à notre prochain témoin qui pourrait exercer une certaine influence à ce chapitre, un article qui se lit en partie comme suit:

Que devrait faire Ottawa? Ce que de nombreux économistes recommandent, y compris ceux du Conseil économique du Canada.

Le gouvernement Trudeau devrait ordonner à la Banque du Canada de prendre des mesures pour abaisser le taux d'intérêt actuel, qui se situe à 16,5 pour cent, à un point ou deux au-dessus du taux d'inflation. Bien qu'une baisse de 4 pour cent du taux d'intérêt n'ait pas d'effet notable, bon ou mauvais, sur le taux d'inflation, elle stimulerait la demande de consommation, entraînerait une expansion industrielle, créerait des emplois, accroîtrait la richesse et offrirait un secours immédiat aux hommes d'affaires, aux agriculteurs et aux propriétaires durement touchés.

L'article se termine par cette phrase:

Ce dont nous n'avons nullement besoin, dans un Canada au prise avec la récession, est la conviction simpliste qui est celle du gouvernement Trudeau...

Ils auraient pu ajouter la Banque du Canada.

... que tout irait pour le mieux si les taux d'intérêt étaient un peu plus élevés.

Vous nous dites que l'ensemble du peuple canadien devrait adopter une attitude psychologique face à l'inflation, attentes et ainsi de suite. Si le plus grand quotidien, celui qui a le plus de lecteur dans la plus grande ville du Canada, leur sert ce genre de discours comment voulez-vous que les non initiés réagissent. Qu'en pensez-vous?

M. Bouey: Je ne crois pas qu'il faille supprimer les journaux.

Le sénateur Benidickson: Bien sûr que non.

M. Bouey: Il s'agit d'un argument qui revient souvent sur le tapis. Il y est fait allusion à un taux préférentiel de 16,5 pour cent. C'est le taux en vigueur aux États-Unis. J'ai déclaré que les taux à très court terme étaient d'un pour cent plus élevés.

[Text]

Senator Benidickson: Really, I just want you to get it on the record.

Mr. Bouey: I am on the record in my annual report.

Senator Benidickson: Well, this matter has not been commented on by anybody yet, from what I could find out this morning from the library clippings department.

Mr. Bouey: I am trying to add a bit to it, you see. Our ordinary savings deposits pay 12.75 per cent. So if you lower the structure of our rates by 4 per cent, then we would have a prime rate of 12.5 per cent, a short-term money market rate that is 3 per cent below the American rate and a savings rate of 8.75 per cent, well below the rate of inflation even before tax. I do not know what people would think about that.

Of course, the main concern with all that is that it would be so inflationary. The Canadian dollar would fall very sharply. We go into this subject in the annual report. I think I shall read it because I cannot say it any better than I have said it before. I would refer you to page 9 of the report in the left hand column. It reads:

The fact that short-term interest rates in Canada in the recent past have on occasion been below those in the United States does not mean that such a relationship is available on a continuing basis when the rate of inflation is higher in Canada than in the United States. An effort to force and hold Canadian short-term rates significantly below U.S. rates in these circumstances would lead to a sharp decline in the exchange rate. How far would the Canadian dollar fall? It is not possible to answer this question with any kind of precision. It would fall until the market felt confident that it was clearly so undervalued that some recovery could be anticipated. If the authorities of a country experiencing marked domestic inflationary pressures, as Canada is, failed to offer strong resistance to a decline in the foreign exchange rate, market confidence in the currency would be severely weakened and the decline would be great. Experience in such cases indicates that the market would push the rate down so far that the authorities would feel themselves forced to take strong measures to establish order, and these measures would certainly have to involve a substantial rise in interest rates. In any event, depreciation would add substantially to the rate of inflation in Canada and put strong upward pressure on interest rates. In the end interest rates would almost certainly have to be higher than they would otherwise have been.

That is the story, and, in light of experience, I don't think there is any doubt about that. I think the suggestion that we can get away with pushing Canadian interest rates well below American rates when our inflation rate is higher and that you

[Traduction]

Le sénateur Benidickson: Vraiment, je voudrais que cela soit inscrit au dossier.

M. Bouey: C'est déjà fait puisque j'ai publié mon rapport annuel.

Le sénateur Benidickson: Cette question n'a pas encore fait l'objet d'observations, d'après ce que j'ai pu lire des coupures de presse se trouvant à la bibliothèque.

M. Bouey: J'essaie d'étoffer un peu la chose, voyez-vous. Les épargnes ordinaires rapportent 12,75 pour cent. Si vous abaissez nos taux d'intérêt de 4 pour cent, nous aurons alors un taux préférentiel de 12,5 pour cent, un taux pour la monnaie à court terme qui serait de 3 pour cent inférieur à celui des États-Unis et un taux d'intérêt sur l'épargne de 8,75 pour cent, soit bien en deçà du taux d'inflation, même avant impôt. Je ne sais pas ce que les gens en penseraient.

Il est évident que ce qui nous préoccupe le plus est qu'un tel état de chose ne ferait qu'empirer l'inflation. Le dollar canadien subirait un fort fléchissement. Nous abordons cette question dans notre rapport annuel. Je crois que je devrais vous lire ce qui y est écrit, car je ne pourrais pas vous l'expliquer plus clairement. Je vais donc vous donner lecture du passage à la page 9:

Le fait que les taux d'intérêt à court terme pratiqués au Canada ces dernières années aient été à quelques reprises inférieurs aux taux américains ne signifie pas que cette relation puisse se maintenir continuellement lorsque le taux d'inflation est plus élevé au Canada qu'aux États-Unis. Dans ces conditions, toute tentative pour forcer les taux à court terme canadiens à baisser et à rester à un niveau nettement inférieur aux taux américains entraînerait un recul marqué du taux de change. A quel niveau tomberait le dollar canadien? Il n'est pas possible de répondre à cette question avec quelque précision que ce soit. Le taux de change tomberait jusqu'à ce que le marché soit convaincu que le dollar est tellement sous-évalué qu'une certaine remontée puisse être anticipée. Si les autorités d'un pays qui connaît de fortes pressions inflationnistes internes, comme c'est le cas du Canada actuellement, n'opposaient pas une forte résistance aux mouvements à la baisse du taux de change, la confiance du marché dans la monnaie s'effriterait considérablement, ce qui provoquerait une forte baisse du taux de change. En s'appuyant sur les précédents connus, on peut penser que le marché poussera tellement le taux de change à la baisse que les autorités se sentiront obligées de prendre des mesures énergiques pour redresser la situation, et ces mesures comporteront à coup sûr un fort relèvement des taux d'intérêt. De toute façon, une dépréciation entraînerait une augmentation substantielle du taux d'inflation au Canada et exercerait de fortes pressions à la hausse sur les taux d'intérêt. On se retrouverait finalement avec des taux d'intérêt presque certainement plus élevés que ceux qu'on aurait eus autrement.

Voilà ce que j'ai à dire et, d'après les expériences que nous avons connues, je n'ai aucune raison d'en douter. Je pense que la suggestion que nous puissions nous en sortir en faisant baisser les taux d'intérêt canadiens bien en dessous des taux

[Text]

might just have a moderate decline in the rate, are hopelessly naive. They indicate no understanding of the psychology of exchange markets. As one journalist put it the other day, referring to psychology, "the way in which markets pounce on a currency they perceive to be a loser".

Senator Benidickson: The average person on the street doesn't read the Bank of Canada report or too many of the editorials from economists and so on. They don't read what qualified people say, but I think the general opinion held by the man on the street is that we do follow a "me too" policy vis-a-vis the United States on interest rates, and, in their interpretation of a made-in-Canada interest rate, what could we do if we did not have foreign exchange controls? How successful in terms of history or in your prediction would a foreign exchange control policy be in Canada?

Mr. Bouey: I suppose one thing we can do is to keep repeating that we have not exactly followed a "me too" policy. Our interest rates varied substantially from those in the United States from time to time in recent years. We can keep repeating that what really determines how well we can vary our interest rates from those in the United States is how well we control our inflation.

It would also be wise to say that there is no future in foreign exchange control. In fact, I think people who talk about foreign exchange control really misunderstand the problem. They seem to think that if we could box some outflows of funds with some special measures, then we could have lower interest rates in Canada than in the United States. That ignores completely the fact that we have to attract billions and billions of dollars just to cover our current spending. How will you attract it that way?

I don't think a foreign exchange control strategy could work anyway, without an extraordinarily rigorous administrative apparatus. You will notice in other countries that have foreign exchange controls that once the interest rate spreads become significant the controls leak like a sieve.

Senator Benidickson: Well, across the border the sieve would be much larger than in some other countries.

Mr. Bouey: That's right. In the last year or so the French have tightened up their foreign exchange controls, but their interest rates are about as high as anybody's.

Senator Benidickson: Could you explain in a few words why Germany, France and perhaps other countries are so upset with the the U.S. policies and why there seems to be a certain unfriendliness between them vis-a-vis exchange rates?

Mr. Bouey: I suppose they are upset with the American interest rates for the same reason that we are upset with them at times. Most central bankers prefer mixes of policy that put more emphasis on fiscal policy and less on interest rates. If the

[Traduction]

américains, alors que notre taux d'inflation est plus élevé, et qu'à la suite d'une telle décision nous pourrions n'avoir qu'un faible fléchissement du taux, est tout simplement naïve. Une telle suggestion démontre une incompréhension de la psychologie du marché des changes. Comme un journaliste le disait l'autre jour, en parlant de psychologie, «la manière dont le marché s'acharne sur une monnaie quand il pense qu'elle est perdante».

Le sénateur Benidickson: L'individu moyen ne lit pas le rapport de la Banque du Canada ni les éditoriaux des économistes. Ils ne lisent pas ce que les experts disent et je pense que l'opinion la plus répandue parmi le grand public est que nous suivons une politique calquée sur celle des Américains, en ce qui concerne les taux d'intérêt, et vis-à-vis de cette interprétation qu'ils donnent aux taux d'intérêt «fabriqués au Canada», que pouvons-nous faire si nous ne possédons pas un contrôle des changes? Quel succès pourrait rencontrer une politique de contrôle des changes au Canada?

M. Bouey: Je suppose que la seule chose que nous puissions faire est de répéter sans fin que nous ne calquons pas la politique américaine. Nos taux d'intérêt ont été très souvent fort différents de ceux des États-Unis au cours des dernières années. Nous pouvons le répéter encore et encore que ce qui détermine de quelle manière nous pouvons faire varier nos taux d'intérêt est la manière avec laquelle nous contrôlons notre inflation.

Il conviendrait également de dire qu'il n'y a aucun avenir possible pour un contrôle des changes. En fait, je pense que les gens parlent de contrôle des changes sans trop comprendre de quoi il s'agit. Ils semblent penser que si nous pouvions arrêter les sorties de fonds par des mesures spéciales nous aurions alors des taux d'intérêt moins élevés au Canada qu'aux États-Unis. Ils semblent ignorer le fait que nous devions attirer des milliards et des milliards de dollars de manière à tout juste couvrir nos dépenses actuelles. Comment feriez-vous pour les attirer avec une telle politique?

Je ne pense pas qu'une stratégie de contrôle des changes puisse fonctionner de toute façon sans qu'il y ait en place un appareil administratif rigoureux. Vous pouvez constater que dans les pays où il existe un contrôle des changes, dès que l'écart entre les taux d'intérêt s'élargit, les contrôles deviennent inopérants.

Le sénateur Benidickson: Il serait plus difficile d'échapper aux contrôles ici que dans certains pays.

M. Bouey: C'est vrai. Au cours de la dernière année, les Français ont resserré leurs contrôles sur les devises étrangères, mais leurs taux d'intérêt sont aussi élevés que partout ailleurs.

Le sénateur Benidickson: Pourriez-vous nous expliquer pourquoi l'Allemagne, la France et peut-être d'autres pays sont si violemment opposés aux politiques américaines et pourquoi il semble y avoir certaines frictions entre eux à propos des taux de change?

M. Bouey: Je suppose qu'ils sont mécontents des taux d'intérêt américains, tout comme nous le sommes de temps à autre. La plupart des banques centrales préfèrent des politiques mixtes qui donnent plus d'importance aux politiques

[Text]

United States had a stronger fiscal policy, then they could control their money supply with lower interest rates and still have the same restraining effect on the total economy. The American mix of policy is no worse than that of any other country, but the Americans are much more important in the world. So if they rely heavily on a mix policy like they have now, then there are times when they can push other peoples's interest rates or exchange rates around. That has happened to us from time to time—although our rate of inflation is so much higher than that of the United States I think perhaps we have less reason to complain than, say, some of the European countries, particularly the Germans.

Senator Benidickson: Well, the President of France went away from Washington mad the other day, didn't he? Certainly, he was not very happy.

Mr. Bouey: Obviously, he would like to follow a lower interest policy. But the situation is a worldwide one. When American interest rates are high, other people's interest rates will have to be fairly high or else their exchange rates will decline. Well, the European countries—particularly Germany which has not had, up until recently anyway, a serious inflationary problem—have not wanted to have higher interest rates, but they have also not wanted to have a lower exchange rate, because the lower exchange rate pushes up the rate of inflation. So they are caught and they cannot really have the interest rate levels or the exchange rate they would like to have, in the same way that we have been caught from time to time, as I mentioned earlier. I think on the average our problem has not been as serious as theirs, because we have had a much higher inflation rate to contend with.

If I could just go over that ground quickly again; if you are in Germany, if you have quite a lot of unemployment and you have not got an inflation rate that you feel you need to worry about all that much, and then you find interest rates going up in the world, you don't want to increase your interest rates because of unemployment, but you do not want to see the exchange rate fall because that will worsen your inflation, and so naturally you wish the other people would run their affairs differently. But it is not all that easy. You know, the Americans have their own problems.

Senator Benidickson: I realize this is a government measure, a fiscal measure, but in terms of patching up our balance of payments situation, to what extent would it be contrary to a treaty or government agreement, or to what extent would it be offensive to obligations we might be under in terms of GATT, and so on, for us to do temporarily without certain imports, such as fruits, for example, and to decide to impose restrictions on the supply of currency for foreign travel and things of that kind? The sums are pretty large, aren't they? Could you quickly state what they are and how they affect our balance of payments?

[Traduction]

fiscales qu'aux taux d'intérêt. Si les États-Unis possédaient une politique fiscale plus forte, ils pourraient contrôler leur masse monétaire avec des taux d'intérêt moins élevés et obtenir quand même le même effet de restriction sur l'ensemble de l'économie. L'ensemble des politiques américaines n'est pas tellement plus mauvais que les politiques d'autres pays, mais les Américains sont beaucoup plus puissants dans le monde et s'ils dépendent fortement des politiques qu'ils appliquent à l'heure actuelle, il y a donc des moments où ils exercent des pressions à la hausse sur les taux d'intérêt des autres pays et des pressions contraires sur les taux de change. C'est ce qui nous est arrivé de temps à autre. Bien que notre taux d'inflation soit plus élevé que celui des États-Unis, je pense que nous avons moins de raisons de nous plaindre que d'autres pays, comme l'Allemagne par exemple.

Le sénateur Benidickson: Il me semble que le Président de la France était en colère lorsqu'il a quitté les États-Unis. En tout cas, il n'avait pas l'air content.

M. Bouey: Il est évident qu'il aimerait mieux suivre une politique de taux d'intérêt moins élevé. Mais cette situation s'applique au monde entier, lorsque les taux d'intérêt américains sont élevés, les taux d'intérêt des autres pays devront suivre le mouvement, sinon ils subiront une chute de leur taux de change. Les pays européens, en particulier l'Allemagne qui, jusqu'à tout récemment du moins, n'avait pas un problème d'inflation très grave, n'ont pas voulu des taux d'intérêt élevés, mais ils ne veulent pas non plus des taux de change trop bas, parce qu'ils entraîneraient une hausse du taux d'inflation. Ils sont donc pris, ils ne peuvent pas avoir les taux d'intérêt et les taux de change qu'ils voudraient avoir, tout comme ce fut notre cas de temps à autre. Je crois qu'en moyenne notre problème est moins grave que le leur, car nous avons un taux d'inflation plus élevé au départ.

Si je peux m'attarder sur ce sujet encore un peu, je voudrais dire que si vous étiez en Allemagne, si vous étiez au prise avec un taux élevé de chômage et que vous n'aviez pas à vous préoccuper du taux d'inflation et que vous constatiez soudainement que les taux d'intérêt grimpent dans le monde, vous ne voudriez pas augmenter les vôtres de crainte de voir augmenter le chômage, mais vous ne voudriez pas par ailleurs assister à une baisse du taux de change qui aurait pour effet de faire monter l'inflation, alors il est évident que vous voudriez que les autres dirigent leurs affaires différemment. Mais ce n'est pas aussi simple. Vous savez que les Américains ont aussi des difficultés.

Le sénateur Benidickson: Je réalise qu'il s'agit d'une mesure gouvernementale, d'une mesure fiscale, mais en ce qui a trait à notre balance des paiements, serait-il contraire à un traité ou à un accord, jusqu'à quel point le serait-ce dans ce cas, de nous passer provisoirement de certaines importations, telles que les fruits par exemple, et de décider d'imposer des restrictions sur l'offre de la monnaie utilisée pour des voyages à l'étranger et des choses de ce genre? Cela représente des sommes importantes, n'est-ce pas? Pourriez-vous nous dire ce qui en est et l'effet qu'elles ont sur notre balance des paiements?

[Text]

Mr. Lougheed over the weekend said how foolish we are to be encouraging the purchase of imported oil, if we can get it from Alberta. He says we would greatly improve our balance of payments if we used his oil instead of bonusing the consumer in eastern Canada, who is buying imported oil. How much does that mean in dollars? How much would that change the balance of payments? What effect would it have on our exchange rate?

Mr. Bouey: That is a pretty tall order, senator Benidickson. I can't really tell you offhand, because I don't know to what extent Alberta could replace some of our imported oil. I don't know what the amounts would be.

Senator Benidickson: I think it is \$1 million a day or something like that.

Mr. Bouey: That is one course, if it would not, by itself, cause any international problems. But in the case of the other things you are suggesting, such as putting restrictions on travel or on imports of various kinds, I think you would have to worry about retaliation by other countries.

Senator Benidickson: It might not necessarily involve an obligation under treaty or otherwise but just retaliation.

Mr. Bouey: I am not sufficiently expert on GATT treaties to tell you how far we could go and still fulfil within our obligations. I think under some conditions of balance of payments there is a certain amount of room, but there are many other countries in the world with difficulties as well. I think we would have to worry about retaliation.

Senator Benidickson: Insofar as money supply is concerned and, again, speaking in generalities, you have referred to your targets. I recently read about U.S. targets on money supply and, except for occasional weekly increases, am I right that, generally, in the last year the money supply in the United States has been considerably below what would have been their announced target?

Mr. Bouey: Last year they under-shot their target for their narrow money supply series which they called M1B. Since then, they have re-based the target in the fourth quarter of last year at the level which was reached then to start over again. There was quite a bulge in the early part of this year, and that is one reason their interest rates went up.

Senator Benidickson: And that is one reason the stock market went down.

Mr. Bouey: That bulge seems to be gradually withering away. That was the term when their short-term rates rose, and we took the view that ours should not. We allowed our interest rate spreads to decline, and the Canadian dollar gradually declined as well. We turned out to be right about their interest

[Traduction]

M. Lougheed a déclaré en fin de semaine que nous avions tort d'encourager l'achat de pétrole étranger si nous pouvons l'obtenir de l'Alberta. Il a dit que nous améliorerions nettement notre balance des paiements si nous utilisions notre pétrole au lieu de subventionner le consommateur de l'Est canadien qui achète du pétrole importé. Qu'est-ce que cela représente en termes de dollars? Dans quelle mesure cela pourrait-il modifier notre balance des paiements? Quel effet cela aurait-il sur notre taux de change?

M. Bouey: C'est tout un programme, sénateur Benidickson. Je ne peux pas vous répondre sur le champ, car je ne sais pas dans quelle mesure l'Alberta pourrait remplacer une certaine partie de nos importations de pétrole. Je ne sais pas quel montant cela représenterait.

Le sénateur Benidickson: Je pense que c'est dans l'ordre du million de dollars par jour ou quelque chose comme ça.

M. Bouey: Ce serait une possibilité, si cela ne provoque pas de tensions internationales. Mais dans le cas des autres mesures que vous proposez, telles qu'établir des restrictions sur les voyages ou les importations de toute sorte, je pense qu'il vous faudrait compter sur des mesures de représailles de la part des pays en cause.

Le sénateur Benidickson: Pas nécessairement d'une obligation aux termes d'un traité ou quelque chose du genre, uniquement de représailles.

M. Bouey: Je ne suis pas un expert en ce qui concerne les traités du GATT et je ne peux donc pas vous dire jusqu'où nous pouvons aller tout en respectant nos obligations. Je pense que dans certaines conditions de la balance des paiements, il y a une certaine marge de manœuvre, mais il existe de nombreux pays dans le monde qui éprouvent des difficultés tout comme nous. Je pense que je me soucierais de toute mesure de représaille.

Le sénateur Benidickson: Pour autant que la masse monétaire est concernée et je le répète, je parle en termes généraux, vous avez mentionné vos objectifs. J'ai récemment pris connaissance des objectifs des États-Unis en ce qui concerne la masse monétaire et, mis à part d'occasionnelles augmentations hebdomadaires, ai-je raison de penser que l'argent en circulation aux États-Unis était moindre que ce qui avait été prévu?

M. Bouey: L'année dernière, ils n'ont pas atteint le niveau prévu en ce qui concerne les fourchettes fixées pour la masse monétaire, auxquelles ils donnent le nom de M1B. Depuis, ils ont modifié leur objectif au cours du quatrième trimestre de l'année dernière pour l'amener au niveau atteint et pour repartir de là. Il y a eu un amas considérable au tout début de l'année et c'est pourquoi leurs taux d'intérêt ont grimpé.

Le sénateur Benidickson: Et c'est aussi pourquoi la bourse a enregistré une chute.

M. Bouey: Cette masse semble se résorber peu à peu. Leurs taux d'intérêt à court terme se sont élevés pendant cette période et nous étions d'avis que les nôtres ne devraient pas suivre le mouvement. Nous avons permis à l'écart entre ces taux de diminuer et le dollar canadien a fléchi en conséquence.

[Text]

rates; they did come down again, so the spreads became more or less re-established.

Although the money supply has been behaving pretty well since January, at the moment they are still above their target range.

Senator Benidickson: I thought they were below.

Mr. Bouey: They are above at the moment. They have a second target for M2 which includes more things. They are about at the top end of their target range. I do not think you need to be particularly worried about that. I think that, the way things are developing, the money supply is not causing too much concern there at the moment.

Senator Benidickson: Do they have a different policy from ours? Am I right in thinking that in the United States they have a rather large board, and decisions are not made by bureaucrats? Do they not meet quarterly and announce a target on their program for control of money supply? Do we have anything like that?

Mr. Bouey: No.

Senator Benidickson: Do you meet with your board of governors or your committee from time to time and are your decisions more or less confidential?

Mr. Bouey: The systems are really quite different in that respect. It could take me some time to describe it all to you, but I think I could outline it rather quickly.

They have a seven-member board of governors. Paul Volcker is the chairman. The board is based in Washington and is responsible for the affairs of the federal reserve system or for the policy. They have an open market committee which worries about exactly how the policy shall be implemented. The members of the board of governors are full-time people and have offices.

Senator Benidickson: My conception is that it is a larger board which meets perhaps quarterly and makes some announcements.

Mr. Bouey: The members of the board of governors are all stationed in Washington and could meet every day. They probably form something more like a management committee.

They have an open market committee which includes these seven governors and also the presidents of the regional Federal Reserve banks. There are 12 such presidents although only five can be on the open market committee at one time. They have a vote. They come to the meetings from across the country, which used to be held every three weeks. I am not sure that it is still every three weeks.

They release minutes of these meetings after, perhaps, a six-week lag. They make a decision as to what medium-term targets they will follow as well as the longer-term ones that we have been talking about.

We do not operate that way. Our board of directors is composed of people from across the country; one from each province except for Ontario and Quebec from which there are

[Traduction]

Nous avons raison à propos de leurs taux d'intérêt, car ils ont baissé à nouveau et l'écart s'est rétabli.

Bien que la masse monétaire se soit bien comportée depuis janvier, ils sont encore au dessus de leur objectif à l'heure actuelle.

Le sénateur Benidickson: Je croyais qu'ils étaient en dessous.

M. Bouey: Ils sont au dessus pour le moment. Ils ont un deuxième objectif pour le M2 qui comprend plusieurs choses. Ils sont en fait au sommet de leur objectif. Je ne pense pas qu'il faille s'en préoccuper. Je pense qu'étant donné la conjoncture, la masse monétaire ne les préoccupe pas tellement en ce moment.

Le sénateur Benidickson: Leur politique est-elle différente de la nôtre? Ai-je raison de penser que les États-Unis ont un conseil de direction assez important et que les décisions ne sont pas prises par les bureaucrates? Ne se réunissent-ils pas tous les trimestres pour annoncer l'objectif du programme visant à contrôler la masse monétaire? Avons-nous quelque chose d'analogue?

M. Bouey: Non.

Le sénateur Benidickson: Réunissez-vous votre conseil des gouverneurs ou votre comité de temps à autre et les décisions ne sont-elles pas plus ou moins confidentielles?

M. Bouey: Les systèmes sont réellement très différents sur ce chapitre. Il me faudrait du temps pour bien vous le décrire, mais je crois que je peux vous en donner brièvement une idée.

Ils ont un conseil de gouverneurs composé de sept membres. M. Paul Volcker en est le président. Le conseil siège à Washington et est responsable des affaires de la réserve fédérale et de la politique. Ils ont un comité du marché qui se préoccupe de savoir comment la politique sera appliquée. Les membres du conseil des gouverneurs sont employés à plein temps et possèdent des charges.

Le sénateur Benidickson: Je pensais qu'il s'agissait d'un plus grand conseil qui se réunissait tous les trimestres et qui rendait publiques certaines décisions.

M. Bouey: Les membres du conseil des gouverneurs ont tous leur bureau à Washington et ils peuvent se rencontrer tous les jours. Ils forment probablement quelque chose comme un conseil de direction.

Ils ont également un comité du marché qui est composé de ces sept gouverneurs et également des présidents des banques régionales de la réserve fédérale. Il y a douze présidents, mais seuls cinq d'entre eux peuvent siéger en même temps sur ce comité. Ils ont le droit de vote. Ils viennent aux réunions qui avaient lieu toutes les trois semaines. Je ne suis pas certain qu'il en soit toujours ainsi.

Ils rendent public le procès-verbal de ces réunions, après un délai d'environ six semaines. Ils décident des objectifs à moyen terme qu'ils devront respecter, ainsi que des objectifs à plus long terme dont nous avons parlé.

Nous ne procédons pas de la même manière. Notre conseil de direction est formé de personnes venant de tout le pays; une de chaque province, à l'exception de l'Ontario et du Québec

[Text]

two; myself; the senior deputy governor; and the Deputy Minister of Finance who appears in an *ex officio* capacity. He does not have a vote. We operate quite differently because these are people who spend only a small part of their time dealing with our affairs. They do not have to be expert in monetary policy. We would not expect them to take the initiative to formulate a policy although each director has one vote and could take the initiative if necessary. What happens, instead, is that we operate the policy, day to day, with a management committee, and we report to our board at its meetings.

Senator Benidickson: How often does it meet?

Mr. Bouey: It meets seven or eight times a year, and we have an executive committee of the board. There are four members of the board of the outside directors on the executive committee.

Senator Benidickson: Who are they?

Mr. Bouey: At the moment we are short one. There is a vacancy in Ontario. At the moment there is Mr. Karee from Winnipeg; Madame Richard from Montreal; and Mr. Mingo from Halifax. The Deputy Minister of Finance is on that committee as well.

Senator Benidickson: Do they meet fairly often?

Mr. Bouey: Every week.

Senator Benidickson: I was talking to Mr. Kanee last week.

Mr. Bouey: We report to them on what we have been doing and how things are going. In other words, they do provide a good sounding board on the policy of the bank.

Senator Roblin: One of the points which comes across loud and clear to me from your report is the problems which will arise if the Canadian rate of inflation is sustained at levels considerably higher than the American rate, both in regard to our internal economy and our international trading position. I agree with that.

On page 17 of your report you analyze some of the factors in our inflation rate. You say that labour costs account for about two-thirds of all production costs for the business sector as a whole. You then go on to say that labour costs have been increasing recently at a high rate and are now about 14 per cent on an annual basis.

It seems to me that that figure is certainly high when compared to the American rate of inflation and a little higher than our own, perhaps, but certainly, with respect to the American rate, it is twice as high.

That situation, if allowed to go unchanged, would appear to me to underlie your warning about the problems of a higher rate of inflation in Canada than in the U.S. What do we do about it? I should like to hear your view on that.

[Traduction]

qui sont représentés par deux personnes, de moi-même, du sous-gouverneur principal et du sous-ministre des Finances qui assiste aux réunions à titre d'observateur. Il n'a pas le droit de vote. Nous procédons différemment, parce qu'il s'agit de personnes qui ne consacrent pas tout leur temps à traiter de nos affaires. Ils n'ont pas à être des experts en matière de politique monétaire. Nous n'attendons pas d'eux qu'ils prennent l'initiative de formuler une politique, bien que chaque directeur ait un vote et puisse prendre une telle initiative s'il le fallait. En fait nous appliquons la politique au jour le jour avec l'aide d'un conseil de gestion et nous faisons rapport à notre conseil lors des réunions.

Le sénateur Benidickson: Quelle est la fréquence de ces réunions?

M. Bouey: Il se réunit sept ou huit fois par année. Nous avons également un comité exécutif du conseil. Quatre des membres de notre conseil siègent sur le comité exécutif.

Le sénateur Benidickson: Qui sont-ils?

M. Bouey: À l'heure actuelle, il nous en manque un. Une place est vacante, qui était comblée par un représentant de l'Ontario. Il y a M. Kanee, de Winnipeg, M^{me} Richard, de Montréal, M. Mingo d'Halifax. Le sous-ministre des Finances siège également sur ce comité.

Le sénateur Benidickson: Se réunissent-ils assez souvent?

M. Bouey: Toutes les semaines.

Le sénateur Benidickson: J'ai justement parlé à M. Kanee la semaine dernière.

M. Bouey: Nous leur faisons rapport sur ce que nous faisons et sur ce qui se passe. En d'autres mots, ils nous permettent de connaître les réactions des gens au sujet de notre politique.

Le sénateur Roblin: L'un des points soulevés par votre rapport concerne les difficultés qui apparaîtront si le taux d'inflation canadien se maintient à des niveaux beaucoup plus élevés que le taux américain, tant en ce qui a trait à notre économie intérieure qu'à notre position sur le marché international. Je suis d'accord avec vous.

A la page 19 de votre rapport, vous analysez un certain nombre de facteurs qui jouent un rôle dans notre taux d'inflation. Vous dites que les coûts de main-d'œuvre comptent pour environ deux tiers de tous les coûts de production dans l'ensemble du secteur privé. Vous déclarez ensuite que les coûts de main-d'œuvre ont augmenté récemment à un taux élevé et qu'ils représentent maintenant 14 pour cent sur une base annuelle.

Il me semble que ce chiffre est très élevé si nous le comparons au taux américain d'inflation. Il est un peu plus élevé que notre taux d'inflation, sans doute, mais en ce qui concerne le taux américain, il est deux fois plus élevé.

Cette situation, si nous permettons qu'elle continue, me semble être à la base de vos avertissements au sujet des problèmes engendrés par un taux plus élevé d'inflation au Canada qu'aux États-Unis. Que faisons-nous à ce sujet? J'aimerais connaître votre avis?

[Text]

Mr. Bouey: Yes. I should start by saying that I do not think our labour costs or wage rates have been the leading edge of inflation.

Senator Roblin: They trail.

Mr. Bouey: If you are to get inflation down, sooner or later wage increases have to come down as well or you will not make it because they are of importance in the cost structure. As you know, profits have been falling pretty rapidly. If we are to get the inflation rate down, it does follow that the rate of wage increases will have to moderate. There has not been very much sign of that happening. There may have been a little, but there has been a great deal more in the United States although the improvements there have not matched the decline in their rate of inflation yet. It is coming down.

I think the key here is: If you can get the inflation rate turned around, you have a much better chance of getting labour groups to accept smaller increases in wages. I would hope that they would also see that it is very much in their own interests to do so just to protect jobs.

Senator Roblin: I want to go a little further into this question of how.

Without meaning to make a pun, I refer to the C.D. Howe Institute, for example. That Institute recently suggested that there should be some kind of a return to wage and price controls—a short spell of that—to try to get matters under control.

There have been other suggestions as to how we might approach the question of labour rates. There is the TIP, a tax incentive program of some kind or other to persuade industry and workers to keep within certain guidelines.

Mr. Bouey: It is a tax-based income policy.

Senator Roblin: Yes, and there has been the suggestion in the *Toronto Star* the other day to the effect that there should be a tax cut that would be validated by a voluntary control of wages.

Have you any views as to which, if any, of these would be a useful course to follow?

Mr. Bouey: Of course, what I should really like to see is our system work the way we have always hoped a private enterprise system should work—that is, I should like to see prices and wages react to a slowing in spending as sensitively as they react to an increase. In other words, come down in response to the market situation that they face.

I think it is too early to conclude that that cannot happen. It seems to me that that is on the way in the United States, although there are reasons for it being slower in coming about here.

The C.D. Howe Institute, when referring to the possibility of wage and price controls, regarded that as very much a second-best solution—second to the one I have just mentioned.

[Traduction]

M. Bouey: Oui. Je commencerais en disant que je ne pense pas que nos coûts de main-d'œuvre soient la cause essentielle de l'inflation.

Le sénateur Roblin: Ils la talonnent.

M. Bouey: Si vous voulez faire baisser le taux d'inflation, tôt ou tard il vous faudra ralentir les augmentations salariales, sinon vous n'y parviendrez pas, parce qu'elles jouent un rôle important dans la structure des coûts. Comme vous le savez, les bénéfices ont diminué très rapidement. Si nous voulons abaisser le taux d'inflation, il s'en suit que le taux des augmentations de salaire devra être modéré. Rien ne nous laisse croire que c'est ce qui va arriver. Il y a eu quelques faibles tentatives, mais rien comparer à ce qui s'est produit aux États-Unis, bien que les améliorations apportées n'aient pas réussies à correspondre à la baisse de leur taux d'inflation.

Je crois que le point essentiel est que si vous réussissez à faire baisser le taux d'inflation, vous aurez plus de facilité à faire accepter de plus faibles augmentations de salaire. J'espère que les gens se rendront compte également que c'est dans leur intérêt d'agir ainsi pour sauvegarder leur emploi.

Le sénateur Roblin: Je voudrais aller un peu plus loin sur cette question de savoir comment y parvenir.

Sans vouloir trop insister sur cette question, je voudrais m'en référer au C.D. Howe Institute, par exemple. L'Institut a récemment suggéré qu'il devrait y avoir une certaine forme de contrôle des prix et des salaires, pendant une courte période, pour essayer de reprendre la maîtrise de l'économie.

D'autres suggestions ont été formulées sur la manière de traiter la question des taux de salaires. Il y a le P.I.F., un programme d'incitations fiscales d'un genre quelconque qui aurait pour objet de persuader l'industrie et les travailleurs de respecter certaines lignes directrices.

M. Bouey: Il s'agit d'une politique fondée sur l'impôt sur le revenu.

Le sénateur Roblin: Oui, et le *Toronto Star* a suggéré l'autre jour qu'il devrait y avoir des coupures d'impôt qui rendraient possible un contrôle volontaire des salaires.

Pensez-vous que l'une ou l'autre de ces mesures pourrait être utile?

M. Bouey: Ce que j'aimerais vraiment voir c'est que notre système fonctionne de la manière qu'une entreprise privée devrait fonctionner, c'est-à-dire que j'aimerais voir les prix et les salaires s'ajuster à un ralentissement aussi rapidement qu'ils s'ajustent à une hausse. En d'autres mots, qu'ils baissent dans la conjoncture que nous connaissons.

Il est trop tôt pour conclure que cela n'arrivera pas. Il me semble que c'est en train de se produire aux États-Unis. Il y a cependant des raisons pour que cela soit plus lent ici.

Le C.D. Howe Institute, lorsqu'il faisait allusion à une possibilité de contrôle des prix et des salaires, l'envisageait comme la deuxième meilleure solution, après celle que j'ai déjà mentionnée.

[Text]

I think all of the other proposals have difficulties. I think one can take it for granted that wage and price controls are difficult to implement because, as I was saying the other day, if they were not, and if one looked around the world, one would see almost every country in the world using wage and price controls when inflation became fairly high. That would be typical throughout the world, but when one looks around the world, one does not see that at all, and that is because wage and price controls are extremely difficult to apply.

Some people work things out a little further than others. In my experience, people usually say: "The policies being followed are too costly or too slow, so it is time to implement controls because controls do not cause bankruptcies or unemployment."

That always annoys me, because that is always mentioned as the solution, whereas I think that is just the beginning of the discussion to determine the solution. "Control" is such an easy word, but the difficulty is to work out something that can do the job.

These TIP things, as far as I am concerned, are complicated things. I am not an expert on these things, Senator Roblin. I must say that I do not spend my time trying to work out control systems, but those people who have a responsibility for doing so, I am told, have had great difficulty in trying to figure out a way that would really work.

So, I think that that is the problem. Under current conditions, it is difficult to work out something that could achieve the results we should like to see.

I think the AIB worked reasonably well, and one might wonder about that, but conditions are different now. One thing that keeps striking me is the fact that no set of wage and price controls in effect in Canada will have an impact on American interest rates. So, we might have a problem in that area, at least until the world can be convinced that Canadians are getting their inflation rate well down and it will stay down. That will not happen overnight, though.

Senator Roblin: I am not big on controls myself, Governor Bouey.

I should like to follow up on this line of thought, though, because if your analysis is correct that we should keep in step with the Americans, and if labour is as important as it is, I wonder whether that problem has received enough attention from all of us.

We Canadians are supposed to be a modest, moderate, quiet people, yet we have one of the worst strike records in the world. In fact, our labour-management relations can hardly be described as being satisfactory. I am wondering what we can do about this.

In countries that have a better grip on inflation than Canada does, such as Japan—which of course is one of a kind, and I do not know what we can draw from its experience—labour, management and government talk to each other. West Germany is an example of this. Perhaps that is not a perfect system, but certainly that has been of great assistance when dealing with their inflation problem.

[Traduction]

Je pense que toutes les autres propositions présentent des difficultés. Je pense que chacun prend pour acquis qu'il est difficile d'appliquer un contrôle des prix et des salaires, comme je le disais récemment, car si tel n'était pas le cas, si vous examinez ce qui se passe dans le monde, chaque pays aurait recours à un tel contrôle dès que le taux d'inflation est assez élevé. Il en serait ainsi à travers le monde et le fait qu'il n'en soit pas ainsi démontre bien que le contrôle des prix et des salaires est extrêmement difficile à appliquer.

Certaines personnes s'en tirent mieux que d'autres. Selon mon expérience, les gens disent généralement: «Les politiques suivies sont trop coûteuses ou trop lentes, il est temps d'instaurer des contrôles parce que ceux-ci n'entraînent pas de faillites ou de chômage.»

Cette attitude m'a toujours déplu, car c'est considéré comme une solution, alors qu'à mon avis il ne s'agit que du début d'une discussion afin d'en arriver à une solution. Il est facile de parler de contrôle, mais la difficulté est d'essayer de trouver quelque chose qui puisse régler le problème.

Tous ces programmes sont à mon avis très compliqués. Je ne suis pas expert en cette matière, sénateur Roblin. Je dois dire que je ne passe pas mon temps à essayer de trouver des moyens de contrôle, mais les personnes qui en sont chargées ont beaucoup de difficultés, d'après ce qu'on m'a dit, à trouver un moyen qui soit vraiment efficace.

Je pense que c'est là le problème. Dans les conditions actuelles, il est difficile de trouver un moyen qui nous permette d'obtenir les résultats que nous recherchons.

Je pense que la C.L.I. a fonctionné assez bien, on pourrait en douter, mais les conditions ont changé. Une chose qui me frappe est le fait qu'aucun contrôle des prix et des salaires en vigueur au Canada ne pourra avoir d'effet sur les taux d'intérêt américains. Nous pourrions alors avoir un problème, du moins jusqu'à ce que nous puissions convaincre le reste du monde que notre taux d'inflation va diminuer et va rester bas. Cela ne pourra pas se produire en un seul jour de toute façon.

Le sénateur Roblin: Je ne suis pas très fort sur les contrôles, gouverneur Bouey.

Je voudrais cependant poursuivre cette discussion parce que, si votre analyse est juste et que nous devons nous aligner sur la politique américaine, et si le facteur main-d'œuvre est aussi important que vous le dites, je me demande si ce problème a reçu toute l'attention qu'il mérite.

Nous, Canadiens, avons la réputation d'être un peuple modeste, modéré et tranquille, pourtant nous possédons le record mondial des grèves. En fait, nos relations patronales-syndicales ne peuvent vraiment pas être considérées comme satisfaisantes. Je me demande ce que nous pouvons faire à ce propos.

Dans les pays qui ont meilleure maîtrise de l'inflation que le Canada, comme le Japon qui évidemment est unique en son genre, et je ne sais pas ce que nous pouvons tirer de son expérience, les syndicats, le patronat et le gouvernement se parlent. L'Allemagne de l'Ouest en est un exemple. Peut-être n'est-ce pas parfait, mais ce système les a grandement aidés à combattre l'inflation.

[Text]

Even in the United States, the home of free enterprise—well, a country that has a different attitude entirely—portions of the labour industry, at any rate, seem to be seized with the difficulties of maintaining jobs if they are not economically efficient, yet in Canada nothing of that sort seems to be taking place. In fact, the reverse is taking place.

There is a confrontational gap between labour, management and government. That gap is as large as it ever was in Canada. What can we do to reduce some of the spirit of confrontation, which is ruining our national life, in my opinion, and what can we do to produce something more in the line of a common citizenship in our economic affairs as is the case in our political affairs?

As Governor of the Bank of Canada, have the trade union movements or the civil service union movements ever suggested that they would like to talk to you about economic problems, or have you ever talked to them about economic problems?

Mr. Bouey: Not in recent times, although in recent times we have had a member on our Board of Directors associated with the labour movement. That is about as far as we have gone, I suppose. I do not really know the answer to your question.

Senator Roblin: Let me offer a suggestion. At one time I had the responsibility of dealing with labour unions. Although I did not know much about them when I started, I did learn. I did find out that that communication gap could be bridged if one took the trouble to talk to them.

When I was the Premier of Manitoba, I invited the union leaders into my office. When we had labour problems, I stuck the Minister of Labour and the labour leaders in a room and told them they could not come out until the problems were settled. Management was even in on some of those measures.

If one gives recognition, respect and listens, one can get along quite well. It seems to me that we need that kind of spirit to open a communication system between the main actors in the economic field in the country today. Why does the Bank of Canada not take the lead?

Mr. Bouey: I think what you are really suggesting is that the Bank of Canada act as though it were the government in this area.

Senator Roblin: It certainly does act as the government now in respect of our economic policy. The bank is the government in that respect.

Mr. Bouey: I think that you are exaggerating a little.

Senator Roblin: For the sake of emphasis, but just the same, the bank is close to being the government.

Mr. Bouey: I recognize the problem and I know that other countries have handled their problems better. I do not understand why we cannot do better, because it seems to me that it would be in everyone's interest if there were better communication between labour, government and management.

However, I think it would be rather odd, indeed, for the central bank to say that government, management and labour relations are not all that good so the bank will step in.

[Traduction]

Même aux États-Unis, patrie de la libre entreprise, un pays dont l'attitude est très différente, une partie du monde du travail semble se préoccuper des difficultés posées par le maintien d'emplois qui ne sont pas économiquement rentables, alors qu'au Canada rien de tout cela ne se produit. En fait, on assiste plutôt à l'inverse.

Il y a un fossé entre les syndicats, le patronat et le gouvernement et ce fossé est plus profond que jamais. Que pouvons-nous faire pour diminuer un peu l'esprit de confrontation qui, à mon avis, règne dans ce pays. Que pouvons-nous faire pour en arriver à une conduite plus socialement acceptable dans nos affaires économiques comme dans notre vie politique?

A titre de Gouverneur de la Banque du Canada, des syndicats ont-ils essayé de parler avec vous de nos problèmes économiques ou en avez-vous parlé vous-mêmes avec eux?

M. Bouey: Pas récemment, bien que nous ayons eu un membre de notre conseil de direction lié aux syndicats. Nous n'avons jamais été plus loin. Je ne sais pas comment vous répondre.

Le sénateur Roblin: Laissez-moi vous faire une suggestion. A une certaine époque, j'ai eu à traiter avec les syndicats. Au début je ne connaissais rien de ces questions, mais j'ai appris. J'ai découvert que le fossé pouvait être franchi si on se donnait la peine de leur parler.

Lorsque j'étais premier ministre du Manitoba, j'ai invité les chefs syndicaux à venir me rencontrer. Lorsque nous avions un problème, j'enfermais le ministre du Travail et les chefs syndicaux dans une pièce et je leur disais qu'ils ne pourraient en sortir avant d'avoir trouvé une solution. Le patronat prenait parfois part au règlement du conflit.

Si l'on se respecte et que l'on s'écoute, on peut habituellement s'entendre. Il me semble qu'il nous faudrait ce genre d'attitude pour ouvrir des canaux de communication entre les divers protagonistes du domaine économique. Pourquoi la Banque du Canada ne donnerait-elle pas l'exemple?

M. Bouey: Je pense que ce que vous suggérez véritablement est que la Banque du Canada prenne la place du gouvernement dans ce domaine.

Le sénateur Roblin: Elle agit certainement comme un gouvernement en ce qui a trait à notre politique économique. La Banque est le gouvernement dans ce domaine.

M. Bouey: Je crois que vous exagérez un peu.

Le sénateur Roblin: Dans l'intérêt de la discussion, mais tout de même, le Banque est presque un gouvernement en soi.

M. Bouey: Je reconnais le problème et je sais que d'autres pays se sont mieux comporter. Je ne comprends pas pourquoi nous ne pouvons faire mieux, car il me semble que c'est dans l'intérêt de tous qu'il y ait une meilleure communication entre le monde du travail, le patronat et le gouvernement.

Toutefois, je pense qu'il serait étrange qu'une Banque centrale dise au gouvernement, au monde du travail et au patro-

[Text]

Senator Roblin: You have a becoming modesty and I am willing to relieve you of that responsibility, but if any of the three actors in the economy were to take that initiative, I presume that they would have your full co-operation?

Mr. Bouey: I would be glad to talk to any one of them any day.

Senator Roblin: I hope that somebody takes you up on that.

The Chairman: Mr. Bouey, given that there are, perhaps, two objectives to your policy, one being the reduction of inflation, the other being the reduction of expectations, which I would categorize as the potential for continuing inflation, how do you think you are doing on the reduction of expectations?

Mr. Bouey: That is very hard to measure. Probably not all that well yet, but I think that if expectations of reduced inflation were strong, they would show up in a greater willingness to see more moderate income increases than we are seeing currently. I think that perhaps a little progress is being made, and there is evidence to that effect. The rate of increase of house prices that we saw a year ago has certainly turned right around. That might be a slight indication and perhaps a fairly important indication. I do not see it very much in terms of longer term interest rates. Indeed, I was rather disappointed earlier this year when we got our short-term interest rates down a little to find that three-year and five-year mortgage rates went up a bit. People are very reluctant to lend for even three or five-year periods at the present time. Therefore, that has not given us much satisfaction as yet.

Even in the United States the change in interest rates as a reflection of expectation has not been very spectacular so far, although it is complicated in that country, and probably here as well, as to the uncertainty about American deficits in the years to come.

The Chairman: Apropos that interest rate situation, I noticed that from January 1 long-term bonds have gone down marginally. Over ten years they have gone down from 15.46 per cent to 15.03 per cent. At the same time five-year conventional mortgages have gone from 17.75 per cent to 19.50 per cent which is a substantial rise in the opposite direction. Do you have any idea why that would happen?

Mr. Bouey: In the long-term bond market there has been very little going on. It is true the government sold an issue a week ago, a relatively small long-term issue, but that was the first time for a long time. Very much of the borrowing of others has taken place outside the country. Therefore, I think very little pressure has been put on the long-term market, whereas there are people who would really like to borrow money for five-year mortgages even at these high rates, but the financial institutions have not, in fact, been able to find it.

[Traduction]

nat, vos relations ne sont pas très bonnes donc nous allons nous en occuper.

Le sénateur Roblin: Vous êtes soudainement trop modeste et je vais vous décharger de cette responsabilité, mais si l'un des protagonistes devait prendre une telle initiative, je suppose qu'il aurait votre pleine et entière collaboration?

M. Bouey: Je serais heureux de parler à n'importe lequel d'entre eux à n'importe quel moment.

Le sénateur Roblin: J'espère que quelqu'un vous prendra au mot.

Le président: M. Bouey, étant donné que votre politique comporte deux objectifs, l'un étant la diminution de l'inflation et l'autre l'élimination des attentes en ce qui concerne une hausse continue de celle-ci, qui joue un rôle essentiel dans l'inflation, dans quelle mesure pensez-vous y être parvenu?

M. Bouey: Il est très difficile de le mesurer. Probablement, pas tellement jusqu'à présent, mais je pense que si les gens s'attendaient vraiment à voir l'inflation diminuer, ils devraient faire preuve d'une plus grande volonté de voir les augmentations de salaires moins fortes que ce que nous connaissons à l'heure actuelle. Je pense que de légers progrès ont été réalisés dans cette voie et nous en avons la preuve. Le taux d'augmentation du prix des maisons, que nous avons connu l'année dernière, s'est très certainement inversé. Il se peut qu'il s'agisse d'une très faible indication, comme il se peut qu'elle soit très forte. Je ne constate pas la même chose en ce qui concerne les taux d'intérêt à long terme. J'ai été très désappointé de constater qu'alors que nos taux d'intérêt à court terme avaient légèrement baissé, les taux d'intérêt des hypothèques de trois et cinq ans avaient augmenté. Les gens ne sont pas très intéressés à prêter pour trois ou cinq ans à l'heure actuelle. Par conséquent, nous n'avons pas eu beaucoup de succès de ce côté là.

Même aux États-Unis, le changement dans les taux d'intérêt à la suite des attentes n'a pas été très spectaculaire jusqu'à maintenant, bien que la situation soit compliquée dans ce pays, comme ici d'ailleurs, par l'incertitude quant aux déficits dans les années à venir.

Le président: A propos de la situation des taux d'intérêt, je remarque que le 1^{er} janvier les obligations à long terme ont baissé de façon marginale. En dix ans, elles ont baissé de 15,46 à 15,03 pour cent. Durant la même période, les hypothèques conventionnelles de cinq ans sont passées de 17,75 à 19,50 pour cent, ce qui représente une hausse considérable dans la direction opposée. Avez-vous une idée de la raison d'une telle situation?

M. Bouey: Dans le marché des obligations à long terme peu de choses se sont produites. Il est vrai que le gouvernement a vendu une émission la semaine dernière, une émission à long terme relativement limitée, mais c'était la première fois depuis bien longtemps. La majeure partie des emprunts s'est effectuée en dehors du pays. Par conséquent, je pense que peu de pressions se sont effectuées sur le marché du long terme, il y a pourtant des gens qui aimeraient emprunter de l'argent pour des hypothèques de cinq ans, même si les taux sont élevés,

[Text]

The Chairman: Does that indicate then that these people who believe there is the possibility of an interest rate squeeze are right if mortgages can go up from 17.75 per cent to 19.50 per cent while ten year bonds go from 15.46 per cent down to 15.03 per cent, and you relate that purely and simply to market pressure?

Mr. Bouey: I am sorry, I am not sure what your question was.

The Chairman: What you are saying, I understand, is that the reason that mortgage rates have gone up and bond rates have gone down is that there is a demand for mortgage money and there is not a demand for borrowing through long-term bonds. That would indicate that it is your belief that the rates are pretty sensitive to market pressures.

Mr. Bouey: Yes, I think so.

The Chairman: Therefore, some of these predictions by people like Henry Kaufman might well be true.

Mr. Bouey: They might well be true if there is, in fact, such a heavy demand for funds as those very large government deficits would imply. We cannot be sure that those government deficits will be that high.

In this country the situation has been somewhat special. If you recall, the government got a huge amount of money out of its Canada Savings Bonds last year, so the pressure on the bond market since then has been considerably lighter and a great many people have chosen to borrow abroad instead of in Canada. In the case of mortgages, the banks, trust companies and other institutions these days are very anxious to match their assets and liabilities insofar as term is concerned. They were less concerned about this years ago, but if they are going to lend five-year money they want to obtain five-year money. Of course, the rates that they offer for five-year money have gone up as well, but there has been a shortage of it.

The Chairman: You presumably use M1 as your main guiding statistic because with some sort of a lag it tracks the nominal level of GNP. Could you tell us what sort of a lag you think applies to your policies at this point, and are those lags growing, or becoming shorter?

Mr. Bouey: I should first remind you that we are currently having a lot of trouble with M1, as I indicated, and we hope to get that straightened out. I do not think though that we feel that there is much of a lag on a current basis when we are not having trouble with the numbers. It does not track the rate of spending one-for-one by any means because it is influenced by interest rates as well. It does follow fairly well along the path that one would expect.

Having said that, I have to admit that at once it is pushed around to a minor extent by all sorts of other variables, some of which we cannot even identify. While we do not think there

[Traduction]

mais les institutions financières n'ont pas été capables de trouver l'argent nécessaire.

Le président: Est-ce que cela signifie que ces gens qui croient en la possibilité d'un resserrement des taux d'intérêt ont raison si les hypothèques peuvent passer de 17,75 à 19,50 pour cent, alors que les obligations de dix ans subissent une baisse de 15,46 à 15,03 pour cent, et vous reliez cela à de simples pressions du marché?

M. Bouey: Veuillez m'excuser, mais je ne suis pas sûr d'avoir bien compris votre question.

Le président: D'après ce que j'ai compris, vous disiez que la raison pour laquelle les taux d'intérêt hypothécaire avaient augmenté et que ceux des obligations avaient baissé était qu'il y avait une demande pour des hypothèques et qu'il n'y avait pas de demande pour des emprunts par la voie d'obligations à long terme. Ce qui signifie que vous croyez que les taux sont très sensibles aux pressions du marché.

M. Bouey: Oui, je le crois.

Le président: Par conséquent, certaines prédictions, comme celles faites par Henry Kaufman, pourraient être justes.

M. Bouey: Elles pourraient fort bien être justes s'il existe en fait une aussi forte demande pour des fonds comme les très forts déficits du gouvernement le laissent supposer. Nous ne pouvons être certains que les déficits seront aussi élevés.

Dans notre pays, la situation a quelque chose de particulier. Si vous vous en souvenez, le gouvernement a obtenu de larges sommes d'argent de ses obligations d'épargne du Canada l'année dernière, la pression sur le marché des obligations depuis lors a été beaucoup plus faible et un grand nombre de personnes ont choisi d'emprunter à l'étranger plutôt qu'au Canada. Dans le cas des hypothèques, les banques, les sociétés de fiducie et les autres institutions sont surtout portées de nos jours à équilibrer leurs actifs et leurs passifs, en ce qui concerne les termes en tout cas. Elles s'en préoccupaient beaucoup moins il y a quelques années, mais si elles doivent prêter de l'argent pour cinq ans, elles veulent être sûres d'en avoir les moyens. Il est évident que les taux qu'elles offrent pour des prêts sur cinq ans ont augmenté également, mais il y a eu un manque de fonds pour de tels prêts.

Le président: Vous utilisez M1 comme donnée principale parce qu'avec un certain décalage, il vous donne une bonne idée du niveau du PNB. Pouvez-vous nous dire quel sorte de décalage s'applique à votre politique en ce moment et ces décalages augmentent-ils ou diminuent-ils?

M. Bouey: Je dois d'abord vous rappeler que nous avons en ce moment de graves difficultés avec le M1, comme je l'ai déjà mentionné, et nous espérons régler ce problème. Je ne pense pas cependant qu'il existe un trop fort décalage en temps normal, lorsque nous n'avons pas trop de difficultés avec nos chiffres. Il ne tient pas un compte exact du taux de dépense d'aucune façon, parce qu'il est touché par les taux d'intérêt. Il suit cependant assez bien le cours que nous attendons.

Ceci étant dit, je dois admettre toutefois qu'il est dérangé, même très peu, par toutes sortes de variables que nous ne pouvons même pas identifier. Bien que nous ne pensions pas

[Text]

is much of a lag, it fluctuates enough so that you need to look at it over more than just a month—perhaps two or three months—in order to make some judgment about whether it is growing too fast or too slowly.

The Chairman: I was not talking about the timeframe in which you look at it. I agree you should look at it over a much longer period than a weekly statistic rate or a monthly statistic rate. I was talking about the lag when you tighten the monetary base, how long do you think it is before it is translated into a reduction of money supply, and then how long is it before that that it is related to the nominal growth in the GNP?

Mr. Bouey: The way we can control M1 is that we tighten or ease the system in order to affect short-term rates, which, in turn, affect the demand for money. I would say there is some lag—perhaps not a very long one—perhaps a few months before interest rates are fully effective. I do not think I can say anything very precise about it, but I would emphasize that the main point we make about M1, is that we regard it mainly as a way of avoiding what you might call cumulative errors. If we get off the target for a while and stay off, then there is time to worry about it, but that is quite a long period.

The Chairman: When people talk about the bank's policy, they tend to talk about it in terms of the supply of money to the economy or the fact that the bank sort of administers the interest rate. Would it be true to say that the interest rates are the result of the interaction between the demand for funds for spending in the economy and the supply that is permitted by the bank? Is it your perception that demand is dropping in Canada?

Mr. Bouey: It has dropped along with a slowing in the rate of total spending from about the second half of last year and, of course, interest rates are well below what they were at that time. To come back to your first remarks, we would certainly regard monetary policy as a matter of controlling the monetary expansion. How the public sees it, I think is probably somewhat different. Very often they regard it as an interest rate policy. They believe that interest rates are high because it is our policy to have interest rates high. That is certainly not the way we look at it. Interest rates are determined by the interaction of the supply of money and the demand for it, and we control one side of it; but all that we operate at the short-term end may look as if we are almost setting interest rates. We do have a bank rate; we can have a lot of influence on the treasury bill tender, and we set the bank rate at one quarter of one per cent above that; but, in fact, any influence we have like that on short-term interest rates has to be consistent with the rate of monetary expansion we are seeking to achieve. So if you look through it, it is still the case that the general level of interest rates is determined on the one hand by the demand for money and on the other by our control over the supply. We would like to have low interest rates, and, if we could get the inflation rate down, we would have them.

[Traduction]

que le décalage soit trop important, il fluctue suffisamment pour que nous soyons obligé de le suivre de très près, à tous les trois mois en tout cas, de manière à pouvoir juger si le décalage est trop fort ou trop faible.

Le président: Je ne faisais pas allusion au cadre temporel. Je suis d'accord qu'il faille l'étudier sur une longue période, plutôt que toutes les semaines ou tous les mois. Je parlais surtout du décalage qui se produit lorsque vous comprimez la base monétaire, combien de temps cela prend-il avant qu'il se traduise par une réduction de la masse monétaire et combien s'écoule-t-il de temps avant qu'il soit lié à la croissance nominale du PNB?

M. Bouey: Nous contrôlons le M1 en resserrant ou en assouplissant le système de manière à toucher les taux d'intérêt à court terme qui, à leur tour, touchent la demande d'argent. Je dirais qu'il y a un certain décalage, peut-être pas très fort, quelques mois avant que les taux d'intérêt soient véritablement efficaces. Je ne pense pas que je puisse être plus précis sur ce chapitre, mais je voudrais souligner que nous considérons le M1 comme moyen d'éviter ce que vous pourriez appeler des erreurs cumulatives. Si nous nous éloignons de notre objectif pour un certain temps, il est alors temps de s'en inquiéter, mais il faudrait qu'il s'agisse d'une longue période.

Le président: Lorsque les gens parlent de la politique de la banque, ils en parlent surtout en terme d'offre de monnaie dans l'économie ou du fait que la banque administre en quelque sorte les taux d'intérêt. Serait-il juste de dire que les taux d'intérêt sont liés à la demande des fonds pour la dépense dans l'économie et l'offre qui est permise par la banque? Croyez-vous que la demande diminue au Canada?

M. Bouey: Elle a baissé en même temps que le taux de la dépense totale à partir de la deuxième moitié de l'année dernière et, bien sûr, les taux d'intérêt sont bien moins élevés qu'ils ne l'étaient à l'époque. Pour en revenir à vos premières observations, nous percevons certainement la politique monétaire comme étant un moyen de contrôler l'expansion de la masse monétaire. Ce que le public en pense est quelque peu différent. Il la perçoit très souvent comme étant une politique des taux d'intérêt. Il croit que les taux d'intérêt sont élevés parce que telle est notre politique. C'est très certainement ainsi qu'ils la perçoivent. Les taux d'intérêt sont fixés par le rapport qui existe entre l'offre de la monnaie et la demande et nous contrôlons un des facteurs; mais l'impression qui en ressort au bout du compte, c'est que nous contrôlons les taux d'intérêt. Nous avons un taux bancaire; nous pouvons exercer une forte influence sur l'offre des bons du trésor et nous fixons le taux de la banque à un quart de un pour cent au dessus. En fait, toute influence que nous pouvons exercer sur les taux d'intérêt à court terme doit être compatible avec le taux de croissance de la masse monétaire que nous voulons obtenir. Ainsi, si vous y regardez de près, le niveau général des taux d'intérêt reste déterminé par la demande d'argent, d'une part, et par notre contrôle sur l'offre, d'autre part. Nous aimerions avoir de plus bas taux d'intérêt et si nous arrivons à faire baisser le taux d'inflation, c'est ce que nous obtiendrons.

[Text]

The Chairman: That would also be my perception of the situation. It is argued that the demand for money has fallen off quite substantially, but interest rates have not fallen off to the extent that they would ordinarily; and that is because the bank has restricted the expansion of money supply to a much greater extent than it normally would.

Mr. Bouey: It is not very clear from our M1 numbers, because of all the difficulties we have had with them; but if you look at what has happened to total spending in the economy since the middle of last year, where the rate of increase has slowed greatly, and if you look at the rate of interest, you will see that the prime rate came down from a peak of 22.75 per cent to 16.5 per cent where it is now, which may seem very high to people but it is still very much below the peak.

Senator Benidickson: And the peak was when?

The Chairman: About August.

Mr. Bouey: July or August. You will also see that the relationship of the prime rate and these other short-term interest rates to the rate of inflation is not abnormal. If you take the consumer price increase over the last year—let us say 11.5 per cent—then the prime rate is 5 per cent above that. In the United States the prime rate is 16.5 per cent, whereas their consumer price index has now dropped below 8 per cent. I think I have been over this ground to some extent before. If you look at the interest rate paid on ordinary savings accounts, you will find it is 12.75 per cent, only a little over one per cent over the rate of inflation. So it is a little hard to claim that the rate of interest has been kept abnormally high as the rate of spending has gone down.

Senator Godfrey: Mr. Bouey, you have been saying that the interest rate is controlled by the demand for money, and so on, and you cited mortgages. When I asked a question earlier about the demand for credit, which has increased by 40 per cent, my impression was that it was not a determining factor with regard to interest rates, that it was spending. I would like the matter to be cleared up. I notice that the demand for credit was up 40 per cent over last year in connection with business—particularly in August, which was the peak period for interest rates; yet the M1 supply was only 3.4 per cent.

Mr. Bouey: I am not sure if I can cope with that without giving you a lot of figures. These things are very much interrelated and they affect different parts of the interest rate structure. The main problem with the takeovers was not directly in connection with interest rates; it was the exchange rate, the demand for foreign funds, which caused the Canadian dollar to fall. This was not related entirely to oil but also to other things. There was a huge demand for American dollars, and Canadian dollars fell rapidly. In order to defend the Canadian dollar, we had to allow our short-term interest rates to rise. That was the main connection at that time. It was not so much the demand for credit for takeovers in Canadian

[Traduction]

Le président: C'est exactement de cette façon que je comprends la situation. Il est pourtant dit que la demande d'argent a baissé de manière substantielle sans pour autant entraîner une baisse analogue des taux d'intérêt. La raison en serait que la banque a réduit l'expansion de la masse monétaire davantage qu'il ne l'aurait fallu.

M. Bouey: A partir des chiffres du M1, nous ne pouvons en arriver à cette conclusion en raison des difficultés qu'ils nous ont posés. Si nous regardons ce qui s'est produit, en ce qui a trait à la dépense totale depuis le milieu de l'année dernière, alors que le taux de croissance s'est progressivement abaissé, et si nous regardons le taux d'intérêt, nous constatons que le taux privilégié est descendu d'un sommet de 22,75 pour cent à 16,5 pour cent, où il se trouve à l'heure actuelle, ce qui peut sembler très élevé à certaines personnes, mais c'est bien en dessous du sommet.

Le sénateur Benidickson: A quel moment a-t-on atteint ce sommet?

Le président: Vers le mois d'août.

M. Bouey: Juillet ou août. Vous constaterez également que le rapport entre le taux privilégié et les autres taux d'intérêt à court terme au taux d'inflation n'est pas anormal. Si vous prenez l'augmentation des prix à la consommation au cours de l'année dernière, disons 11,5 pour cent, le taux privilégié se trouve alors à 5 pour cent au dessus. Aux États-Unis, le taux privilégié se situe à 16,5 pour cent alors que l'indice des prix à la consommation est tombé à moins de 8 pour cent. Je pense en avoir déjà parlé précédemment. Si vous regardez le taux d'intérêt habituellement accordé aux comptes d'épargne, vous constaterez qu'il est de 12,75 pour cent, soit d'un peu plus de un pour cent au dessus du taux d'inflation. Il est donc difficile d'affirmer que le taux d'intérêt a été maintenu trop haut alors que le taux de dépense est tombé.

Le sénateur Godfrey: M. Bouey, vous avez dit que le taux d'intérêt est fonction de la demande d'argent, et ainsi de suite, et vous avez cité les hypothèques. Lorsque je vous ai posé une question sur la demande de crédit, qui a augmenté de 40 pour cent, j'ai eu l'impression qu'il ne s'agissait pas d'un facteur déterminant pour les taux d'intérêt, que c'était la dépense. J'aimerais que ce point soit éclairci. Je remarque que la demande de crédit a augmenté de 40 pour cent par rapport à l'année dernière en ce qui a trait aux affaires, particulièrement en août, qui a été la période de pointe pour les taux d'intérêt; pourtant l'offre de M1 n'était que de 3,4 pour cent.

M. Bouey: Je ne suis pas certain de pouvoir vous répondre sans citer de nombreux chiffres. Toutes ces choses sont intimement liées et elles touchent différentes parties de la structure des taux d'intérêt. Le principal problème que pose les prises de contrôle n'est pas directement lié aux taux d'intérêt. C'est le taux de change, la demande de fonds étrangers qui a entraîné la chute du dollar canadien. Ce n'était pas complètement lié au pétrole, mais également à d'autres choses. Il y avait une forte demande pour les dollars américains et le dollar canadien a donc fléchi rapidement. Pour défendre le dollar canadien, nous avons dû permettre à nos taux d'intérêt à court terme d'augmenter. C'était le principal facteur à l'époque. Ce n'était pas

[Text]

dollars as it was for foreign exchange, that caused the problem at that time.

The Chairman: Senator, I would like to ask you a question: Is your problem the difference between the demand for credit and the rate of spending? Is that where you have a problem?

Senator Godfrey: No. I am talking about the possibility of having credit control of some kind. When you were here some time ago, Mr. Bouey, I reminded you of the Winnipeg agreement and you said it was far too sophisticated to do that; yet the government has managed to check foreign takeovers. If you are borrowing money for a foreign takeover, you have originally borrowed in Canadian dollars and have had to convert it into American dollars, which has an effect upon the exchange rate. But the original demand was for a loan from the bank in Canadian dollars. Why would the demand for that credit not affect the interest rate, just as much as the demand for mortgages? I am not arguing with you. I just do not understand.

Mr. Bouey: I do not want to get into some hopeless theoretical debate here, which I am probably not capable of carrying out. When a business changes hands between two Canadians, perhaps the buyer borrows the money from the bank. He pays for it, and the other man may just hold a time deposit at the bank. Nothing much has changed. There has not been any pressure on credit. There has been a transfer of ownership of the physical property, and there has been a financial exchange of assets and liabilities between the two. That does not put pressure on the financial system by itself. But if, after he gets his Canadian dollars from the bank, he then goes and buys foreign exchange, then you have a problem regarding the exchange market, which in turn has interest rate repercussions.

Senator Godfrey: But if he takes the Canadian money he has and puts it into stocks, something outside the M1 and M2 or the banking system, then that money has been removed, in effect. It is less than the amount of money available to be lent. It is only if he puts it into his own bank that it would not affect the position overall, apart from the exchange rate.

Mr. Bouey: If you are just talking about exchanges of physical property or stocks, you are switching funds from one person to another. It is when the money is really spent that it really matters—on current production. That is when the problem arises. From the point of view of monetary policy or of foreign exchange, the problem arises there through the exchange market. But you could have a moderate credit expansion that is just a transfer of wealth.

Senator Godfrey: In other words, it relates to what the money is borrowed for?

Mr. Bouey: That is right. You have it better than I have.

Senator Benidickson: I am back to the remark that Mr. Bouey made about the most recent long-term borrowing by the

[Traduction]

tant la demande de crédit pour les prises de contrôle en dollars canadiens que le taux de change qui a provoqué le problème à l'époque.

Le président: Sénateur, j'aimerais vous poser une question. Votre problème est-il la différence entre la demande de crédit et le taux de dépense? Est-ce là que réside le problème que vous soulevez?

Le sénateur Godfrey: Non. Je parle de la possibilité d'avoir un contrôle du crédit d'un genre quelconque. Lorsque vous étiez présent il y a un certain temps, M. Bouey, je vous ai rappelé l'accord de Winnipeg et vous avez dit qu'il était trop compliqué de faire cela; pourtant le gouvernement est parvenu à contrôler les prises de contrôle de sociétés étrangères. Si vous empruntez de l'argent pour une prise de contrôle d'une société étrangère, vous devez emprunter en dollars canadiens et les convertir en dollars américains, ce qui a un effet sur le taux de change. A l'origine, il s'agissait d'une demande de prêt en dollars canadiens. Comment se fait-il qu'une demande pour un tel crédit ne touche pas le taux d'intérêt tout autant que la demande pour des hypothèques? Je ne veux pas vous tenir tête, je ne comprends tout simplement pas.

M. Bouey: Je ne voudrais pas ici entamer un débat théorique sans fin, que je ne pourrais probablement pas mener à terme de toute façon. Lorsqu'une entreprise change de mains entre Canadiens, il se peut que l'acheteur emprunte de l'argent à une banque. Il la rembourse et l'autre personne peut fort bien détenir un dépôt à terme dans cette banque. Rien n'est changé. Il n'y a pas eu de pression sur le crédit. Il y a eu un transfert de propriété et il y a eu un échange financier d'actifs et de passifs entre les deux. Cela n'affecte pas de pression sur le système financier lui-même. Si, une fois qu'il a reçu ses dollars canadiens de la banque, il achète des devises étrangères, alors vous avez un problème en ce qui concerne le marché des changes, qui à son tour entraîne des répercussions sur le taux d'intérêt.

Le sénateur Godfrey: S'il prend l'argent canadien qu'il possède et qu'il achète des actions, quelque chose à l'extérieur du M1 et du M2 ou à l'extérieur du système bancaire, ce argent a donc en fait été retiré de la circulation. C'est donc moins que le montant d'argent disponible pour des prêts. C'est uniquement lorsqu'il dépose cet argent dans sa banque, qu'il ne touche pas à la situation en général, en dehors du taux de change.

M. Bouey: Si vous parlez uniquement d'un échange de bien ou d'actions, vous ne faites que faire passer des fonds d'une personne à une autre. C'est lorsque l'argent est véritablement dépensé qu'il y a un effet sur la production actuelle. C'est alors que le problème surgit. Du point de vue de la politique monétaire ou du marché des devises, le problème se pose par le marché des changes. Mais vous pouvez avoir une expansion modérée du crédit qui ne soit qu'un transfert de biens.

Le sénateur Godfrey: En d'autres mots, c'est lié au pourquoi de l'emprunt?

M. Bouey: C'est exact. Vous l'exprimez mieux que moi.

Le sénateur Benidickson: J'en reviens à l'observation de M. Bouey au sujet du plus récent emprunt à long terme du

[Text]

government. I believe he said that it had been rather infrequent recently. We always read that when the government is borrowing money, a certain percentage of the issues are taken by the bank itself. On the long-term portion of that recent borrowing by the federal government, did the bank take a greater or less amount than normal?

Mr. Bouey: We did buy some of it, Senator Benidickson. I do not have the numbers in front of me. It is only a week ago, but I have forgotten already. The important point here, though, is not that. We normally do buy a part of every new issue.

Senator Benidickson: There was nothing unusual about the transaction. The amount bought was not particularly large. It was in three parts, was it not?

Mr. Bouey: Yes, it was. There was a short-term issue, a medium-term issue and a long-term issue. What the bank does, normally, is hold some of the maturing issue and replace that. I think that on this occasion all we did was replace some of our maturing issue. Sometimes we add to it. When we add to our holdings is not important—whether it is at the time of a new issue, or whether we buy them in the market. The only thing that is important is that we should not buy more than we need in order to control the money supply. Just to give you an idea, during the last calendar year the amount of our government securities outstanding rose by \$12.4 billion. The Bank of Canada added \$1.1 billion to its holdings. The rest went outside the Bank of Canada. We needed those bonds in order to provide for the increase of currency in circulation and for the cash reserves of the banks.

Senator Benidickson: We read about the bank week by week doing certain things that affect the rise and fall of the value of the Canadian dollar vis-à-vis the U.S. dollar and of course, that has a direct effect on the foreign exchange holdings of the government, or of the bank—I do not know which it is. This gives the public a general impression that there is an artificiality about this thing, and that the bank is a pretty big ghost in the monetary field in these matters from week to week.

Mr. Bouey: I am not sure whether that is a question or merely a statement.

The bank does act as fiscal agent for the government in two areas. One is in the area of debt management, and the other is in the area of foreign exchange policy and intervention in the market. It is the government that decides what the policy should be.

It is also true that monetary policy has an influence on the exchange rate, as changes in the rate of interest have; but with regard to intervention policy, which is decided on after consultation with the government—there has to be agreement with the government—the normal situation there is that the bank, using the exchange fund resources, smoothes out fluctuations in the exchange rate and puts out some resistance to movements in either direction. That is the typical policy. If there is something unusual happening we may provide strong resist-

[Traduction]

gouvernement. Je crois qu'il a déclaré que ce n'était pas très fréquent en ce moment. Nous avons toujours pensé que lorsque le gouvernement emprunte de l'argent, un certain pourcentage des émissions est pris par la banque elle-même. Sur la partie à long terme de ce récent emprunt du gouvernement, est-ce que la banque a pris un plus gros montant que d'habitude?

M. Bouey: Nous avons acheté une partie de cette émission, sénateur Benidickson. Je n'ai pas le montant exact en tête. C'est arrivé la semaine dernière, mais je ne m'en souviens pas. L'important n'est pas là. Nous achetons habituellement une partie de chaque nouvelle émission.

Le sénateur Benidickson: Il n'y avait rien d'inhabituel dans cette transaction. Le montant en question n'était pas particulièrement important. Elle était divisée en trois parties, n'est-ce pas?

M. Bouey: Oui, c'est exact. Il y avait une émission à court terme, à moyen terme et à long terme. La banque habituellement détient quelques unes des émissions à échéance et les remplace. Je crois qu'à cette occasion c'est ce que nous avons fait. Quelquefois nous ajoutons. Il n'est pas important de savoir à quel moment nous ajoutons à nos avoirs, que ce soit au moment d'une nouvelle émission ou que nous l'achetions sur le marché. L'important est que nous n'achetions pas plus que ce qui est nécessaire pour contrôler la masse monétaire. Juste pour vous donner une idée, au cours de la dernière année civile, le montant des titres du gouvernement que nous possédons s'est augmenté de 12,4 milliards de dollars. La Banque du Canada a ajouté 1,1 milliards à ses avoirs. Le reste est allé à l'extérieur de la banque. Nous avons besoin de ces obligations pour accroître les devises en circulation et pour les réserves au comptant des banques.

Le sénateur Benidickson: Nous entendons dire, semaines après semaines, que la banque prend des mesures qui influent sur la valeur du dollar canadien par rapport au dollar américain et il est évident que cela a un effet direct sur les avoirs en devises étrangères du gouvernement ou de la banque, je ne sais pas duquel il s'agit. Cela donne au public l'impression qu'il y a quelque chose d'artificiel dans tout cela et que la banque joue un grand rôle dans l'ombre, de semaines en semaines, dans ce domaine.

M. Bouey: Je ne suis pas certain qu'il s'agisse d'une question ou d'une affirmation.

La banque agit à titre d'agent fiscal pour le gouvernement dans deux domaines. L'un porte sur la gestion de la dette et l'autre sur la politique des changes et l'intervention sur le marché. C'est le gouvernement qui décide de ce que devra être la politique.

Il est également vrai que la politique monétaire a des répercussions sur le taux de change, tout comme les modifications du taux d'intérêt. Quant à la politique d'intervention, qui est décidée après consultation avec le gouvernement, il doit y avoir un accord, la situation normale est que la banque, en utilisant les ressources des devises étrangères, adoucit les fluctuations du taux de change et oppose une certaine résistance aux mouvements quelle que soit la direction prise. C'est ce qui se produit habituellement. Si quelque chose d'inhabituel

[Text]

ance. For example, if there is one of these ridiculous rumours that the government is going to devalue the Canadian dollar to 75 cents, that does affect the market, and we may have to offer strong resistance as a result of these unfounded rumours.

I do not think that there is anything artificial about that. I do not think there is anything artificial about our monetary policy. The exchange rate floats, but no exchange rate ever floated without being surrounded by policies. You have to have a monetary policy, and a fiscal policy, and you either have to have an interventionist policy or none. You can say the result is artificial if you like, but I do not think it is. It is pretty artificial to think that you can cope without any of these policies.

Senator Benidickson: Sometimes you are in a losing battle to the extent that market forces seem to have overpowered what would be a normal support, or lack of it, to the extent that you have had to go out and ask certain consortiums, including our private banks, to provide you with a special fund to make sure that our foreign exchange fund is not below what it has normally been. Has that kind of thing not happened?

Mr. Bouey: Yes. That has happened. Then, again, it is the government that has done that, but with the bank acting as its agent. That is a way of making reserves available. That is in fact less expensive than borrowing the money long term and then investing it short term. That is really just another form of reserves, to have unused lines of credit—they do not cost very much—that you can call on. It is the government's policy to have those, and at times it has had to use them.

You are right when you say that sometimes market forces have been too strong to resist. That tends to happen when the market is right about things.

To give you one good example, in the second half of the 1970s, starting in about late 1976, when we had the very large depreciation of the Canadian dollar, when it came down from about \$1.00 to, say, 85 cents, the reason for that was that our inflation had been worse than that in the United States, our costs had got out of line, and everybody could see it. It was inevitable, I would say. It was still a very hard job to keep the decline orderly, and to keep it from going much too far. That is when some of these borrowing arrangements that you mentioned were originated. So every change in the exchange rate is not necessarily a bad one, but it is not always an artificial action that prevents a change in the exchange rate, either.

Senator Benidickson: When the premiers met, recently, they did not have, it seems to me, very much in the way of positive suggestions. The only striking one was that a number of them—I do not know whether it was a majority of them—said that they did not care if the Canadian dollar went down very considerably from present levels. They thought it might be a good thing. Do you remember the count among the premiers on that?

[Traduction]

se produit, nous pouvons y opposer une forte résistance. Par exemple, si une de ces rumeurs ridicules circule à l'effet que le gouvernement dévalue le dollar canadien à 75 cents, ce qui a des répercussions sur le marché, nous devons opposer une forte résistance à la suite de ces rumeurs infondées.

Je ne crois pas qu'il y ait quoi que ce soit d'artificiel dans tout cela. Je ne crois pas que notre politique monétaire soit artificielle. Le taux de change flotte, mais aucun taux de change n'a jamais flotté sans direction politique. Il faut avoir une politique monétaire, une politique fiscale et vous devez avoir une politique interventionniste ou pas du tout. Vous pouvez dire que les résultats sont artificiels si vous le voulez mais je ne le pense pas. Il est très artificiel de croire que vous pouvez vous en tirer sans aucune de ces politiques.

Le sénateur Benidickson: Parfois vous menez un combat sans issue dans le sens que les forces du marché semblent avoir anéanti ce qui est un appui normal, ou l'absence d'un tel appui dans la mesure où vous avez dû demander à certains consortiums, y compris nos banques privées, de vous fournir un fonds spécial pour veiller à ce que notre réserve de devises étrangères ne tombe pas en dessous de son seuil habituel. Est-ce qu'une telle chose ne s'est pas produite?

M. Bouey: Oui. C'est arrivé. Mais c'est le gouvernement qui en a pris l'initiative, la banque n'étant qu'un agent. C'est une façon de s'assurer de réserves disponibles. C'est en fait moins coûteux que d'emprunter de l'argent à long terme et de le placer ensuite à court terme. C'est tout simplement une autre forme de réserve que d'avoir des lignes inutilisées de crédit qui ne coûtent pas très cher et auxquelles vous pouvez recourir. C'est la politique du gouvernement d'avoir de telles lignes et de les utiliser à certaines époques, alors qu'il en avait besoin.

Vous avez raison de dire que parfois les forces du marché sont trop fortes pour qu'on puisse y résister. Cela tend à arriver lorsque le marché voit clairement la situation.

Pour vous en donner un bon exemple, dans la seconde moitié des années 1970, en commençant vers la fin de 1976, lorsque nous avons connu une forte dépréciation du dollar canadien lorsqu'il est passé de 1 dollar à, disons, 85 cents, la raison en était que notre taux d'inflation était bien supérieur à celui des États-Unis, que nos coûts avaient dépassé toute mesure et que tout le monde pouvait s'en rendre compte. C'était inévitable à mon avis. Il a été très difficile de maintenir un certain ordre et d'empêcher une trop forte chute. C'est à cette époque que certains des accords d'emprunt dont vous faisiez allusion sont conclus. Ainsi toute modification au taux de change n'est pas nécessairement mauvaise, mais ce n'est pas toujours une mesure artificielle qui peut empêcher une modification au taux de change.

Le sénateur Benidickson: Lorsque les premiers ministres se sont rencontrés récemment, il me semble qu'ils n'avaient pas de suggestions très positives à faire. Le seul élément qui ressort de cette rencontre, c'est qu'un certain nombre d'entre eux, je ne sais pas si c'était la majorité, ont déclaré qu'ils se souciaient fort peu de voir le dollar canadien descendre bien en dessous du niveau actuel. Ils pensaient que ce serait une bonne chose. Vous souvenez-vous du nombre de premiers ministres qui pensaient cela?

[Text]

Mr. Bouey: I could probably work it out, but that was a private, confidential meeting.

Senator Benidickson: Nothing is very private from the media. I think I read something about that.

Mr. Bouey: I was invited to a closed meeting. I do not know what the others thought they were being invited to.

Senator Roblin: Following up on Senator Benidickson's point here, the governor recalled to our mind that there was a big devaluation of the dollar from \$1.03 to 85 cents, over a relatively short period of time. What happened to the inflation rates as a result?

Mr. Bouey: Senator Roblin, you will recall that this occurred during a period when the AIB controls were in force, so it is pretty hard to assign how much of that was due to one thing, and how much due to another; but a devaluation can only produce upward pressure on your inflation rate. How much of that you are able to suppress by controls may be another thing, but as you know, as the Canadian dollar falls the price of imports goes up exactly proportionately, the price of international trading goes up, and, if you have an inflationary environment, that is likely to be spread through the whole system.

I think in that period it was suppressed reasonably well by the controls we had; but I think that after controls came off there was considerable upward pressure on our inflation rate from that very large devaluation. It was pretty hard to see, but it probably lasted a couple of years.

Senator Roblin: I guess I am becoming disillusioned on the policy of gradualism. We see it in your policy, we see it in what I describe as an effort to hold the price of energy down in Canada as part of the same thing. I sometimes wonder whether we would not be better to bite the bullet on a lot of these things. If the dollar is so overvalued, let it rip; take the consequences, the short term pain, etc. You are not persuaded by that, however, are you?

Mr. Bouey: I was not persuaded by that type of thing when we started. I do not see how we could possibly set out to really squeeze this economy into a recession.

Senator Roblin: I do not think that necessarily follows, when you consider other economies which have bitten the bullet with regard to the energy business, for example, and have survived it.

Mr. Bouey: I thought you were referring to monetary policy.

Senator Roblin: I will throw that in, too. It is the question of gradualism that I am really attacking. To put it another way, I am suggesting that it is questionable.

The Chairman: One of the problems, it seems to me, is that you cannot have 10 years of inflation and the expectations that go along with it and then proceed to get over it in six months. That is the salient point that perhaps people miss: it takes time. It is not so much a question of gradualism or whether it is done by means that are sharp and heavy. Even if the move

[Traduction]

M. Bouey: Je pourrais probablement en faire le compte, mais il s'agissait d'une rencontre très confidentielle.

Le sénateur Benidickson: Rien ne peut rester très secret pour la presse. Je crois bien avoir lu quelque chose à ce propos.

M. Bouey: Pour ma part, j'ai été invité à une réunion secrète. Je ne sais pas comment les autres la considèrent.

Le sénateur Roblin: Pour en revenir à la question soulevée par le sénateur Benidickson, le gouverneur nous a rappelé qu'il y avait eu une forte dévaluation du dollar, de 1,03 \$ à 85 cents, sur une assez courte période de temps. Qu'est-il advenu du taux d'inflation à la suite de cette dévaluation?

M. Bouey: Sénateur Roblin, vous vous souviendrez que cela s'est produit alors que les contrôles de la CLI étaient en vigueur, il est donc très difficile de déterminer ce qui était dû à l'un des facteurs plutôt qu'à l'autre; une dévaluation ne peut cependant qu'exercer une pression à la hausse sur notre taux d'inflation. Dans quelle mesure vous pouvez la contrôler par des contrôles est une toute autre question, mais, comme vous le savez, lorsque le dollar canadien fléchit, le prix des importations grimpe proportionnellement, le prix du commerce international également et, si vous avez un milieu inflationnaire, il ne peut que se répandre dans tout le système.

Je pense qu'à l'époque il a été maîtriser de manière satisfaisante par les contrôles que nous avions; mais dès que ces contrôles ont été abolis, cette forte dévaluation a entraîné une pression considérable à la hausse sur notre taux d'inflation. Il était très difficile de s'en apercevoir, mais cela a probablement duré deux ans.

Le sénateur Roblin: Je suppose que je suis désappointé par cette politique du gradualisme. Nous le constatons dans notre politique, nous le constatons dans les tentatives qui sont faites pour maintenir le prix de l'énergie assez bas au Canada, ce qui fait partie de la même chose. Je me demande parfois s'il ne vaudrait pas mieux prendre le taureau par les cornes. Si le dollar est tellement surévalué, laissons-le chuter et acceptons-en les conséquences, à court terme. Vous n'en êtes toutefois pas persuadé?

M. Bouey: Je n'en étais pas convaincu lorsque tout cela a débuté. Je ne vois pas ce que nous pourrions faire qui pourrait mener notre économie à la récession.

Le sénateur Roblin: Ce n'est pas nécessairement ce qui se produirait. D'autres pays ont pris le taureau par les cornes, quant à l'énergie par exemple, et ils s'en sont tirés.

M. Bouey: Je pensais que vous faisiez allusion à la politique monétaire.

Le sénateur Roblin: À ça aussi. Je m'attaque surtout à la question du gradualisme. Pour m'exprimer différemment, je dirais qu'elle n'est pas convaincante.

Le président: L'un des problèmes, il me semble, est que nous ne pouvons connaître 10 années d'inflation et les attentes qui vont de pair et ensuite tenter de s'en débarrasser en six mois. Il me semble que c'est un point important que les gens ignorent: il faut du temps. Ce n'est pas tant une question de gradualisme ou de savoir s'il faut utiliser des moyens plus brutaux et plus

[Text]

were sharp and heavy, it seems to me that it would take time to destroy those expectations.

Mr. Bouey: There are also a lot of contracts out there. I think we had to start with gradualism, but even if one tried to do it more abruptly, there is a limit. People have wage contracts, contracts for interest rates and so on. Our wage contracts tend to spread over one, two and three years. You cannot suddenly bring the rate of inflation down to zero and have people try to pay off those costs at the same time. There is a sort of natural limitation that is imposed upon how fast it can be done. Now, we probably tried to go too slowly.

Senator Roblin: I would like to defend my argument by saying that this business of other factors being important—the contracts, etc.—hits home to the Japanese just as much as it does to us in connection with oil prices, for example. It would hit home in the same way to any other state that allowed oil prices to rise. What I really have in mind is our posture for the future. That is really what has been worrying me all afternoon. There is no use quarrelling about what we have done; it's done. What are we going to do in the future?

It seems to me that it might be salutary if, somehow, we might give notice to the Canadian people that, "no more Mr. Nice Guy," in the sense that we would not try to shield people from the consequences of these things, except in the more extreme cases, and there are some that simply could not be left exposed. Let them know that it is going to be tough. We have been telling ourselves that we would not have to face the consequences of the problems of the world, either in the case of energy or in any other case. We have been telling ourselves that there would be some way we could smooth them over; that the impact would not be felt in Canada. It is true that the impact may be moderated for a term, but it seems to me that the lesson we have learned is that, over the long run, it cannot be moderated. We have to bite the bullet. That is what you have been telling us all afternoon. I think that perhaps you have a point there. How can we insert this concept of facing up to facts into our forthcoming strategy to defeat inflationary expectations?

Mr. Bouey: Don't you think that is exactly what is happening at the moment?

Senator Roblin: I hope you are right.

Mr. Bouey: I think that the general stance of policy is one which does not stimulate expenditure.

Senator Roblin: As a matter of fact, let me change my answer. I think the answer is no. You have taken the one example of the cost of wages and labour, which I think you maintain is critical to the whole development of our inflationary situation. Do you not think that progress is pretty slow on that front? You cannot even get governments to agree to relate civil service costs, for example, to any reasonable standard. Have we really learned that lesson?

[Traduction]

forts. Même si nous utilisions de tels moyens, il me semble qu'il faudrait un certain temps avant de dissiper ces attentes.

M. Bouey: Il y a également un certain nombre de contrats en vigueur. Je crois que nous devons procéder graduellement mais même si quelqu'un doit y aller plus rapidement, il y a des limites. Les gens ont signé des conventions collectives, des contrats pour des taux d'intérêt, et ainsi de suite. Nos conventions collectives tendent à couvrir un, deux ou trois ans. Vous ne pouvez soudainement abaisser le taux d'inflation à zéro et laisser les gens payer ces coûts en même temps. Il existe une espèce de limite naturelle qui est imposée sur la rapidité avec laquelle nous pouvons agir. Il me faut pourtant ajouter que nous avons peut-être procédé trop lentement.

Le sénateur Roblin: Je voudrais défendre mon point de vue en disant que toutes ces questions des autres facteurs entrant en ligne de compte, les conventions collectives, etc. touchent les Japonnais aussi bien que nous en ce qui concerne les prix du pétrole, entre autres. Elles nous touchent autant que tous les pays qui ont permis aux prix du pétrole de monter. Ce qui me préoccupe davantage, c'est ce que nous avons l'intention de faire à l'avenir. C'est vraiment ce qui m'a préoccupé tout l'après-midi. Il est inutile de se disputer à propos de ce que nous avons fait, c'est fait. Qu'allons-nous faire à l'avenir?

Il me semble qu'il serait salutaire si, d'une certaine façon, nous évitions désormais de mettre les Canadiens à l'abri des conséquences de ces choses, à l'exception de cas extrêmes, et il y en a qui ne peuvent tout simplement pas demeurer cachées. Faisons leur savoir que l'avenir sera difficile. Nous n'avons pas cessé de nous faire croire que nous n'aurions pas à faire face aux conséquences des problèmes du monde, qu'il s'agisse de l'énergie ou de toute autre chose. Nous n'avons pas cessé de nous dire que nous pourrions en adoucir les effets, que les répercussions ne se feraient pas sentir au Canada. Il est vrai que les effets peuvent être adoucis pendant un certain temps, mais il me semble que la leçon que nous avons apprise démontre, qu'à la longue, c'est impossible. Nous devons prendre le taureau par les cornes. C'est ce que vous nous avez répété tout l'après-midi. Je crois que vous avez peut-être raison. Comment pouvons-nous intégrer cette idée de faire face à la réalité dans notre stratégie future visant à combattre les attentes inflationnistes?

M. Bouey: Ne croyez-vous pas que c'est justement ce qui se produit en ce moment?

Le sénateur Roblin: J'espère que vous avez raison.

M. Bouey: Je crois que la tendance générale de la politique ne peut pas encourager les dépenses.

Le sénateur Roblin: En fait, permettez-moi de modifier ma réponse. Je pense que la réponse est non. Vous avez choisi l'exemple du coût des salaires et de la main-d'œuvre, qui, je crois, est toujours considéré par vous comme étant de première importance dans l'ensemble de la conjoncture inflationniste. Ne pensez-vous pas que les progrès sont plutôt lents dans ce domaine? Vous ne pouvez même pas obtenir que les gouvernements acceptent de lier les coûts de la fonction publique, par exemple, à toute norme raisonnable. Avons-nous vraiment appris notre leçon?

[Text]

Mr. Bouey: Certainly in the private sector of the economy, people are being faced with the option of insisting on raising prices and accepting a lower volume of business, or demanding higher wage increases and losing jobs. That is what is happening out there. In the present state of the economy, the more people try to insist on raising their prices or their incomes, the higher the production will be and the fewer the jobs. I think that is biting the bullet.

Senator Roblin: I think we are slow learners.

Mr. Bouey: It may be that there is some reasons to be concerned about whether the public sector will follow along rapidly enough. You will notice that in my report I urge that that should happen.

The Chairman: I would like to ask you about. When you are in an inflationary environment, people tend to indulge in speculative activities. There certainly seems to be a lot of speculation in homes, in real estate, in paintings, jewellery, stamps and that sort of thing. As you have pointed out, people are prepared to borrow money at very high interest rates because they perceive that the value of those items is going up faster than the cost of the money to finance them. Indeed, over the last five years they have turned out to be correct. They have done very well on that kind of investment, even where they have borrowed heavily.

When a situation such as we have reached today evolves, people are becoming aware of the fact that, first of all, it costs a great deal to finance those acquisitions, and, secondly, they are not going up in value any more. If anything, they are going down in value. If one invested in jewellery two years ago or, perhaps, a year and a half ago, and tried to sell it today, a loss would be incurred. That would happen with respect to gold, certainly with respect to silver, and likely with respect to paintings—Canadian paintings are a classic case in point. During that period, a lot of money which might have helped contain inflation was diverted out of productive investment and put into those kinds of investments. Probably the money supply had to be increased to accommodate the new values that were being found by people. When that drains out, as it seems to be doing at present, doesn't the process reverse itself? Is it not possible that the rate of inflation and, more importantly, the interest rate, will fall very rapidly?

Mr. Bouey: I am glad that you mentioned those factors, Mr. Chairman. I may have forgotten to mention some of them when I talked about indications that inflationary expectations might be easing. There still is, however, a limit to how fast the rate of inflation can fall, for the reasons I mentioned earlier. The whole cost side cannot be changed that quickly. People who have signed contracts that extend over two or three years, in labour, for example, must be taken into consideration. It is possible, theoretically, for those contracts to be renegotiated. But that is not likely to happen. I think there is a certain amount of rigidity in the system. We could see a rather rapid fall for a while, as the Americans are experiencing, due to

[Traduction]

M. Bouey: Il est certain que dans le secteur privé, les gens doivent faire face au choix entre insister sur les augmentations de prix et accepter un volume plus réduit d'affaires ou demander des augmentations de salaire plus fortes et perdre leur emploi. C'est ce qui se produit actuellement. Dans l'état actuel de l'économie, plus les gens insistent pour faire augmenter les prix ou les salaires, plus haute la production sera et plus réduit le nombre d'emploi. C'est ce que j'appelle voir la réalité en face.

Le sénateur Roblin: Je crois qu'il nous faut du temps pour apprendre.

M. Bouey: Il se peut qu'ils aient quelques raisons de s'inquiéter de savoir si le secteur public réagira assez rapidement. Vous noterez que dans mon rapport j'insiste pour que cela se fasse.

Le président: A ce propos, j'aimerais vous poser une question qui me trotte dans la tête. Lorsque vous vous trouvez dans un milieu inflationniste, les gens tendent à se livrer à la spéculation. Il semble en tout cas avoir beaucoup de spéculation dans l'immobilier, les bijoux, la peinture, les timbres et ce genre de choses. Comme vous l'avez mentionné, les gens sont prêts à emprunter de l'argent à des taux d'intérêt très élevés, car ils pensent que la valeur de ces biens va augmenter plus rapidement que le coût de l'argent utilisé pour les financer. Il est certain qu'au cours des cinq dernières années ils ont eu raison. Ils ont bien réussi avec ce genre de placements, même lorsqu'ils ont dû emprunter de grosses sommes.

Lorsque la situation évolue comme c'est le cas maintenant, les gens réalisent que, premièrement, il coûte très cher de financer ces achats et, deuxièmement, leur valeur n'augmente plus. Il arrive même qu'elle diminue. Si quelqu'un a placé de l'argent dans les bijoux, il y a deux ans ou même il y a un an et demi, et qu'il essaie de les vendre aujourd'hui, il devra faire face à une perte. C'est ce qui arrive pour l'or, très certainement l'argent, et possiblement les peintures, les peintres canadiens en sont un exemple classique. Au cours de cette période, de grosses sommes d'argent qui auraient pu servir à juguler l'inflation ont été détournées de placements productifs vers ce genre de placements. Il se peut qu'il ait fallu accroître la masse monétaire pour répondre aux nouvelles valeurs qui étaient découvertes par ces gens. Lorsque la tendance s'inverse, comme elle semble le faire en ce moment, le processus doit donc s'inverser de lui-même. N'est-il pas possible que le taux d'inflation et, ce qui est plus important, le taux d'intérêt baissent très rapidement?

M. Bouey: Je suis heureux que vous ayez mentionné ces facteurs, monsieur le président. J'ai sans doute oublié d'en parler lorsque j'ai fait allusion aux indices qui nous permettent de croire que les attentes inflationnistes tendent à se résorber. Il y a toutefois une limite à la rapidité de la baisse du taux d'inflation, pour les raisons que j'ai déjà mentionnées. Tout le facteur coût ne peut être modifié aussi rapidement. Les gens ont signé des contrats qui couvrent deux ou trois années et il faut en tenir compte. Il est possible cependant que ces contrats soient, théoriquement, renégociés, mais il est fort peu probable que cela se produise. Je crois que le système est assez rigide. Nous pouvons assister à une chute rapide pendant un certain

[Text]

special factors. Profits can fall fairly rapidly and, indeed, have been falling fairly rapidly. Sometimes food prices can fall rather rapidly. In some countries the price of oil is falling rapidly. These things can happen. Since labour costs account for two-thirds of the whole cost structure, they must come down as well if any lasting progress is to be made. I do not mean that labour costs must actually come down, I mean that the rate of increase has to become slower. That does take time; otherwise there will be a lot of disruption.

The Chairman: Yes, I see what you mean. I would have thought, though, that there was a possibility of a lot of money being available quite quickly and that the predictions of higher interest rates—even given the deficits in the financing that is required by corporations—would not come into it.

Mr. Bouey: I am not sure where all of this money comes from.

The Chairman: Really, I suppose, from a lack of demand.

Mr. Bouey: By that you mean apart from the saving that is going into some of these investments, such as gold and so on?

The Chairman: That is right.

Senator Roblin: There is plenty of demand.

Mr. Bouey: That is not the way it works.

The Chairman: It does not work that way?

Mr. Bouey: No. I think we come back to this problem of the transfer of existing assets.

The Chairman: It is merely a transfer?

Mr. Bouey: It is a transfer.

The Chairman: Are there any other questions? Since there are none, then on your behalf, honourable senators, I would like to thank the governor and Mr. Crow very much.

Senator Roblin: Hear, hear!

The committee adjourned.

[Traduction]

temps, c'est ce qui arrive aux États-Unis, à la suite de facteurs particuliers. Les bénéfices peuvent baisser très rapidement et c'est ce qu'ils ont fait. Parfois, les prix des aliments peuvent baisser rapidement. Dans certains pays, le prix du pétrole a baissé. Ces choses là arrivent. Puisque les coûts de main-d'œuvre représentent deux tiers de toute la structure des coûts, il faut qu'ils diminuent également si nous voulons obtenir des résultats qui durent. Je ne veux pas dire qu'il faille que les coûts de main-d'œuvre diminuent, je veux dire qu'il faut que le taux d'augmentation ralentisse. Il faut du temps, sinon il y aura trop de conflits.

Le président: Oui, je vois ce que vous voulez dire. J'aurais cru, cependant, qu'il y avait une possibilité que de larges sommes d'argent soient disponibles assez rapidement et que les prévisions vis-à-vis de taux d'intérêt plus élevés, même avec les déficits que le financement des sociétés entraînent, ne se réaliseraient pas.

M. Bouey: Je ne suis pas certain de la provenance de tout cet argent.

Le président: Vraiment, je suppose qu'il provient de la baisse de la demande.

M. Bouey: Vous voulez dire en dehors de l'épargne qui est placée dans certains de ces placements, comme l'or et ainsi de suite?

Le président: C'est exact.

Le sénateur Roblin: Il y a une forte demande.

M. Bouey: Ce n'est pas ainsi que cela fonctionne.

Le président: Ce n'est pas ainsi?

M. Bouey: Non. Je crois que nous en revenons au problème du transfert d'actifs existants.

Le président: Il ne s'agit que de transferts?

M. Bouey: C'est un transfert.

Le président: Y a-t-il d'autres questions? Puisqu'il n'y en a pas, je voudrais, en votre nom, honorables sénateurs, remercier le Gouverneur et M. Crow.

Le sénateur Roblin: Bravo!

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESS—TÉMOIN

Mr. G. K. Bouey, Governor, Bank of Canada.

M. G. K. Bouey, gouverneur, Banque du Canada.

In Attendance:

Aussi présent:

Mr. J. W. Crow, Deputy Governor, Bank of Canada.

M. J. W. Crow, sous-gouverneur, Banque du Canada.



First Session
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

National Finance

Chairman:
The Honourable DOUGLAS D. EVERETT

Wednesday, March 24, 1982

Issue No. 45

Complete proceedings on:

The Examination of the Supplementary
Estimates (E) laid before Parliament
for the fiscal year ending March 31, 1982

REPORT OF THE COMMITTEE

WITNESSES:
(See back cover)

Première session,
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Finances nationales

Président:
L'honorable DOUGLAS D. EVERETT

Le mercredi 24 mars 1982

Fascicule n° 45

Seule et unique séance sur:

L'étude du Budget supplémentaire (E)
déposé au Parlement pour l'année
financière se terminant le 31 mars 1982

RAPPORT DU COMITÉ

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable D. D. Everett, *Chairman*

The Honourable F. Leblanc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	*Perrault
Benidickson	Phillips
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Hicks	Thériault
	Tremblay

**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable D. D. Everett

Vice-président: L'honorable F. Leblanc

et

Les honorables sénateurs:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	*Perrault
Benidickson	Phillips
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Hicks	Thériault
	Tremblay

**Membres d'office*

(Quorum 5)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Thursday, March 18, 1982:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Leblanc:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures set out in the Supplementary Estimates (E) laid before Parliament for the fiscal year ending 31st March, 1982.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du jeudi 18 mars 1982:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Leblanc,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget supplémentaire (E) déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1982, et à faire rapport à ce sujet.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, MARCH 24, 1982

(48)

Pursuant to notice the Standing Senate Committee on National Finance met this day, at 3:05 p.m. to consider the Supplementary Estimates (E) laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1982.

Present: The Honourable Senators Everett (*Chairman*), Balfour, Benidickson, Charbonneau, Doody, Godfrey, Leblanc, Thériault. (8).

In attendance: Mr. Peter Sagar from the Parliamentary Centre.

From the Treasury Board the following witnesses were heard:

The Honourable D. J. Johnston, President

Mr. J. L. Manion, Secretary

Mr. Jean-Jacques Noreau, Assistant Secretary, Program Branch

In attendance from the Treasury Board:

Mr. E. R. Stimpson, Director General, Budget Co-ordination Group, Program Branch

Mr. R. C. Dudding, Director, Executive Services

Mr. E. R. Radburn, Director, Estimates Division, Program Branch

Supplementary Estimates (E) were approved and the Chairman was instructed to report accordingly to the Senate.

At 4:30 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 24 MARS 1982

(48)

Conformément à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 15 h 05 afin d'étudier le budget supplémentaire (E) soumis au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1982.

Présents: Les honorables sénateurs Everett (*président*), Balfour, Benidickson, Charbonneau, Doody, Godfrey, Leblanc, Thériault. (8).

Aussi présent: M. Peter Sagar du Centre parlementaire.

Comparaissent les témoins suivants du Conseil du Trésor:

L'honorable D. J. Johnston, président

M. J. L. Manion, secrétaire

M. Jean-Jacques Noreau, secrétaire adjoint, direction des programmes

Aussi présents, du Conseil du Trésor:

M. E. R. Stimpson, directeur général, groupe de coordination du budget, direction des programmes

M. R. C. Dudding, directeur, services exécutifs

M. E. R. Radburn, directeur, division des prévisions budgétaires, direction des programmes

Le budget supplémentaire (E) est approuvé et le président est prié d'en faire rapport en conséquence au Sénat.

À 16 h 30 le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

REPORT OF THE COMMITTEE

RAPPORT DU COMITÉ

March 25, 1982

The Standing Senate Committee on National Finance to which the Supplementary Estimates (E) laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1982 were referred, has in obedience to the order of reference of Thursday, March 18, 1982, examined the said Supplementary Estimates (E) and reports as follows:

The Committee was authorized by the Senate as recorded in the *Minutes of the Proceedings of the Senate* of March 18, 1982 to examine and report upon the expenditures proposed by the Supplementary Estimates (E) laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1982.

In obedience to the foregoing, your Committee examined the Supplementary Estimates (E) and heard evidence from the following: From the Treasury Board: the Honourable D. J. Johnston, President; Mr. J. L. Manion, Secretary; Mr. Jean-Jacques Moreau, Assistant Secretary, Program Branch.

These Supplementary Estimates (E) total \$959.4 million. The budgetary expenditures total \$861 million of which \$267 million are statutory items and \$593 million represent funds for which Parliament is being asked to provide new authority. The non-budgetary expenses, that is to say, loans, investments, and advances amount to \$98.5 million. The total Estimates for the fiscal year ending March 31, 1982 are now increased to \$70.109 million.

The Committee questioned the President of the Treasury Board, Mr. Johnston, at some length regarding the operations of the envelope system of expenditure control which has now been fully operational for roughly one year. The Committee was particularly interested in the manner in which supplementary estimates are handled within this envelope system.

In response to questions, Mr. Johnston emphasized strongly that the government's actual expenditures would in fact fall within the total level specified by the Minister of Finance in the budget of last fall. He further explained that the changes in departmental spending plans indicated by these supplementary estimates would have been subject to consideration by the various envelope Committees. In some instances, such as those involving new programs or expanded activities, the resources would be made available from 'policy reserves' which have been allocated to each envelope according to the government's priorities. Where additional expenditures were necessitated due to higher costs than anticipated, 'operating reserves' are available within the envelopes. While this Committee recognizes the need for such reserves, we are also concerned that they not become so large as to allow the discipline imposed by the envelope system to be breached.

Le 25 mars 1982

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales, auquel a été déféré le Budget supplémentaire (E) déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1981 a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 18 mars 1982, examiné ledit Budget supplémentaire (E) et en fait maintenant rapport.

Le Comité a été autorisé par le Sénat, comme l'indiquent les *Procès-verbaux du Sénat* du 18 mars 1982, à étudier les dépenses projetées dans le Budget supplémentaire (E) déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1982, et à en faire rapport.

Conformément à ce qui précède, le Comité a examiné le Budget supplémentaire (E) et a entendu les témoignages des hauts fonctionnaires suivants: du Conseil du Trésor: l'honorable D. J. Johnston, ministre; M. J. L. Manion, secrétaire; M. Jean-Jacques Moreau, secrétaire adjoint, Direction des programmes.

Le Budget supplémentaire (E) totalise \$959.4 millions. Les dépenses budgétaires s'élèvent à \$861 millions, dont \$267 millions de crédits statutaires et \$593 millions qui représentent des fonds pour lesquels on demande au Parlement une nouvelle autorisation. Les dépenses non budgétaires, c'est-à-dire les prêts, les investissements et les avances, atteignent \$98.5 millions. Le total du Budget pour l'année financière se terminant le 31 mars 1982 est maintenant porté à \$70.109 millions.

Le Comité a longuement interrogé M. Johnston, président du Conseil du Trésor, sur les activités qui se déroulent dans le cadre du système d'enveloppes, destiné à contrôler les dépenses et en vigueur depuis environ un an. Le Comité a manifesté un intérêt particulier pour la façon dont les budgets supplémentaires sont traités en vertu de ce système d'enveloppes.

Lorsqu'il a répondu aux questions, M. Johnston a souligné avec insistance que les dépenses réelles du gouvernement coïncideraient en fait avec le niveau total précisé par le ministre des Finances dans le Budget de l'automne dernier. Il a en outre expliqué que les changements apportés aux programmes de dépenses des ministères et indiqués dans ces Budgets supplémentaires sont soumis à l'étude des divers comités visés par des enveloppes. En certains cas, par exemple, lorsque de nouveaux programmes sont établis ou que des activités sont élargies, les ressources sont puisées dans les «réserves des politiques» qui ont été affectées à chaque enveloppe, conformément aux priorités gouvernementales. Si des dépenses supplémentaires étaient nécessaires en raison de coûts plus élevés que prévu, ces enveloppes prévoient des «réserves d'exploitation». Bien que notre Comité reconnaisse la nécessité de pareilles réserves, nous craignons qu'elles n'augmentent à un point tel que la discipline imposée par le système d'enveloppes ne soit relâchée.

The President of the Treasury Board also noted that significant progress was being made, through the program evaluation process, in examining existing government programs and budgets within the envelope framework. At present, the envelope operation focuses on new programs and expenditures, but this should be expanded in the near future to include many more existing operations.

Last fall, the Committee examined and reported on Supplementary Estimates (D) which concerned the payments related to loan guarantees made by the Crown on behalf of the Consolidated Computer Company. These payments amounted to over \$90 million, and at the time of our examination we were assured by the Minister of the Department of Industry, Trade and Commerce, Mr. Gray, that the government would conduct an examination of this particular case. It is now the understanding of this Committee that such an examination has taken place, a report has been prepared, and the case has been referred to the Department of Justice by the Secretary of the Treasury Board to determine if legal action may be taken against individuals named in the report.

We also know that portions of this report have been leaked to the press and have been the subject of debate both in the other place and in the Senate. At the time of our previous examination, we asked to receive a copy of the report for further consideration. As we have not yet received such a report, we asked the President of the Treasury Board if one would soon be made available. He advised us that he would consider making the report available, but was concerned about possible breaches of confidence involved in such a release.

We believe strongly that it is in the best public interest to make available to Members of Parliament and the public the findings of this examination of the losses related to the Consolidated Computer Company, and we recommend that this be done as expeditiously as possible.

Our reasons for setting forward this recommendation are first because we are concerned that important aspects of the Crown's control of its various investments and guarantees may be faulty and conducive to abuse, as the Consolidated Computer Company case may illustrate, and that the incomplete leaked news reports may have unfairly damaged the reputations of individuals named therein. We would hope that the government will comply with this request in an open manner, in accordance with the spirit of freedom of information.

Our concerns regarding the Consolidated Computer problem were amplified by the presence in these estimates of provisions for the expansion by ninefold, of the loan guarantees available to Canadair Ltd., (from \$150 million to \$1,350 million). We are not as yet satisfied that in this, or other instances of this nature, that the Crown's interests are adequately safeguarded through its rights to appoint members to the boards of directors, or through the government's ongoing monitoring of the activities of these companies. Our concern is

Le président du Conseil du Trésor a également fait remarquer que l'examen des programmes et des budgets gouvernementaux existants dans le cadre du système d'enveloppe connaît des progrès importants, grâce au processus d'évaluation des programmes. A l'heure actuelle, le système porte surtout sur de nouveaux programmes et de nouvelles dépenses mais il devrait s'élargir dans un avenir prochain et incorporer de nombreuses autres activités actuelles.

L'automne dernier, le Comité a examiné le Budget supplémentaire (D), qui concernait les paiements relatifs à des garanties de prêt faites par la Couronne, au nom de la société Consolidated Computer. Ces paiements s'élevaient à plus de 90 millions de dollars et, à l'époque de notre examen, M. Gray, ministre de l'Industrie et du Commerce, nous a assurés que le gouvernement étudierait ce cas particulier. Notre Comité croit maintenant savoir que cet examen a eu lieu, qu'un rapport a été rédigé, et que le secrétaire du Conseil du Trésor a renvoyé le cas au ministère de la Justice afin qu'il détermine si une poursuite en justice devrait être intentée contre les personnes nommées dans le rapport.

Nous savons également que des parties de ce rapport ont été divulguées sans autorisation à la presse et ont fait l'objet d'un débat à l'autre endroit et au Sénat. Au moment de notre examen antérieur, nous avons demandé une copie du rapport afin de l'étudier plus à fond. Comme nous ne l'avons toujours pas reçue, nous avons demandé au président du Conseil du Trésor si nous pourrions bientôt l'obtenir. Il nous a informé qu'il étudierait la possibilité de nous la procurer, mais qu'il s'inquiétait des abus de confiance que pourrait entraîner pareille divulgation.

Nous sommes fermement convaincus qu'il est dans l'intérêt du public de fournir aux députés et au public les résultats de cet examen sur les pertes subies par la société Consolidated Computer, et nous recommandons que cela se fasse le plus tôt possible.

Les raisons pour lesquelles nous faisons cette recommandation sont les suivantes: premièrement, nous craignons que des aspects importants du contrôle exercé par la Couronne sur ses divers investissements et garanties ne soient boiteux et n'en entraînent des abus, comme l'illustre peut-être le cas de la société Consolidated Computer; deuxièmement, nous craignons que les rapports de presse divulgués partiellement n'aient terni injustement la réputation des personnes qui y sont nommées. Nous espérons que le gouvernement accédera à cette demande de façon ouverte, conformément à l'esprit de la liberté d'accès à l'information.

Nos préoccupations à l'égard du problème de la société Consolidated Computer ont été avivées par la présence, dans ce Budget, de dispositions en vue d'augmenter de 150 millions à 1,350 millions de dollars les garanties de prêts offertes à Canadair Limitée. Nous ne sommes pas encore convaincus qu'en ce cas, ou dans d'autres du même genre, les intérêts de la Couronne sont suffisamment bien protégés par son droit de nommer des membres auprès de conseils d'administration, ou de surveiller, constamment les activités de ces sociétés. Nous

compounded by the use, under the signature of the Minister of Finance, of 'letters of comfort' in addition to loan guarantees.

The Committee has decided to pursue these issues through further discussions with the President of the Treasury Board during our consideration of the Main Estimates, 1982-83. *We therefore request the President of the Treasury Board to return before this Committee to discuss the issues involved in the government's ongoing support of certain firms, including Canadair Ltd. and de Havilland. Specifically, we ask the President to prepare background material for the use of this Committee relating to the appointment and responsibility of the director's of those firms which are Crown Corporations or heavily supported by the Crown, the need for and processes related to the Crown's provision of loan guarantees, and the use of letters of comfort. We would ask that such background material be available to the Committee as soon as possible to permit the Committee adequate time for prior study.*

Treasury Board supplied the Committee with a list giving additional explanations for the \$1 Votes included in Supplementary Estimates (E) which is attached as an Appendix to this Report.

Respectfully submitted,

Le président
D. D. Everett
Chairman

nous inquiétons d'autant plus que des «lettres d'accord provisoire», portant la signature du ministre des Finances, sont utilisées en plus des garanties de prêts.

Le Comité a décidé de poursuivre l'étude de ces questions au cours de son examen du Budget des dépenses de 1982-1983, en engageant d'autres discussions avec le président du Conseil du Trésor. *Nous demandons donc au président du Conseil du Trésor de retourner auprès de notre Comité afin de discuter des questions en cause dans le soutien constant du gouvernement à certaines entreprises, y compris Canadair Limitée et de Havilland. Nous demandons expressément au président de réunir pour le Comité les documents de référence portant sur la nomination et le mandat du directeur de ces entreprises, qui sont des sociétés de la Couronne ou des sociétés appuyées par cette dernière, sur la nécessité pour la Couronne de garantir des prêts et les méthodes connexes, et sur l'utilisation de lettres d'accord provisoire. Nous demandons que ces documents de référence nous parviennent le plus tôt possible, de sorte que nous ayons suffisamment de temps pour les étudier à l'avance.*

Le Conseil du Trésor a transmis au Comité une liste comportant des explications supplémentaires relatives aux crédits de \$1 inscrits dans le Budget supplémentaire (E) (pièce jointe en annexe au rapport).

Respectueusement soumis,

APPENDIX TO THE REPORT

ANNEXE AU RAPPORT

LIST OF ONE DOLLAR VOTES
INCLUDED IN
SUPPLEMENTARY ESTIMATES (E) 1981-82

LISTE DES CRÉDITS D'UN DOLLAR
FIGURANT DANS
LE BUDGET SUPPLÉMENTAIRE (E) 1981-1982

The 33 One Dollar Votes included in these Estimates are listed in Appendix I by ministry and agency along with the page number where each vote may be located in the Estimates.

Les 33 crédits d'un dollar figurant dans le présent Budget sont énumérés à l'annexe I par ministère ou organisme; chaque crédit est accompagné du numéro de la page où il se trouve dans le Budget.

These One Dollar Votes are grouped below into categories according to their prime purpose. The votes are also identified in Appendix I, according to these categories. The category for each vote has been designated by an "X". In those instances where a vote falls into more than one category, the prime category is designated by an "X" and other categories by an "A".

Ces crédits d'un dollar sont groupés ci-dessous en catégories selon leur objectif premier. Les crédits sont également identifiés à l'annexe I en fonction de ces catégories. La catégorie de chaque crédit est représentée par un «X». Lorsqu'un crédit appartient à plus d'une catégorie, on désigne d'un «X» la catégorie principale et d'un «A» les autres catégories.

- A. Seventeen votes which authorize the transfer of funds from one vote to another. (An explanation of the new requirement and the source of funds is provided in Supplementary Estimates).
- B. Seven votes which authorize the payment of grants. (An explanation of the new requirement and the source of funds is provided in Supplementary Estimates).
- C. Four votes which amend previous Appropriation Acts (Additional explanations are provided in Appendix II).
- D. Four votes which authorize increases in the statutory limits of Revolving Funds (Additional explanations are provided in Appendix II).
- E. One vote which authorizes a Corporation to borrow as an Agent of Her Majesty (An explanation is provided in Appendix II).

- A. Dix-sept crédits autorisant le virement de fonds d'un crédit à un autre (le Budget supplémentaire fournit une explication complète du nouveau besoin et identifie la source des fonds).
- B. Sept crédits autorisant le paiement de subventions (le Budget supplémentaire fournit une explication complète du nouveau besoin et identifie la source des fonds).
- C. Quatre crédits modifiant les lois précédentes portant affectation de crédits (On trouvera des explications supplémentaires à l'annexe II).
- D. Quatre crédits autorisant l'augmentation des limites statutaires de fonds renouvelables (l'annexe II fournit des explications supplémentaires à ce sujet).
- E. Un crédit accordant à une société l'autorisation d'emprunter (l'annexe II fournit des explications supplémentaires).

March 1982
Estimates Division

Mars 1982
Division des prévisions budgétaires

APPENDIX I
List of \$1 Votes in Supplementary Estimates (E), 1981-82

ANNEXE I
Liste des crédits d'un dollar figurant dans le budget supplémentaire (E)
de 1981-1982

Page	Department or Agency	Vote	Categories				
			A	B	C	D	E
12	Agriculture	1e	x				
18		20e	x				
20	Communications	11e			x		
26	-- National Film Board	66e			x		
36	Employment and Immigration	1e	x				
38	--Canada Employment and Immigration Commission	15e		x			
40		25e	x				
44	Energy, Mines and Resources	15e		x			
46	--Eldorado Nuclear Limited	L107e			x		
48	Environment	1e	x				
50		15e	x				
54	External Affairs	10e	*	x			
74	Indian Affairs and Northern Development	20e	x				
78	Industry, Trade and Commerce	6e			x		
78		7e			x		
78		L42e			x		

Page	Ministère ou organisme	Crédit	Catégories				
			A	B	C	D	E
13	Agriculture	1e	x				
19		20e	x				
21	Communications	11e			x		
27	--Office national du film	66e			x		
37	Emploi et Immigration	1e	x				
39	--Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada	15e		x			
41		25e	x				
45	Énergie, Mines et Ressources	15e		x			
47	--Eldorado nucléaire Limitée	L107e			x		
49	Environnement	1e	x				
51		15e	x				
55	Affaires extérieures	10e	*	x			
75	Affaires indiennes et Nord canadien	20e	x				
79	Industrie et Commerce	6e			x		
79		7e			x		
79		L42e			x		

APPENDIX I

List of \$1 Votes in Supplementary Estimates (E), 1981-82

Page	Department or Agency	Vote	Categories				
			A	B	C	D	E
	Justice						
94	—Commissioner for Federal Judicial Affairs	30e	x				
102	National Defence	1e	x				
104	National Health and Welfare	1e	*	x			
130	Public Works	10e	x				
132		35e	x				
136	Regional Economic Expansion	1e	x				
136		10e		x			
144	Secretary of State	5e	x				
148		20e	x				
160	Supply and Services	6e				x	
162	—Statistics Canada	10e		x			
164	Transport	2e				x	
166		10e	x				
166		37e	x				
176		70e	*	x			
176		80e	x				
180	—Northern Transportation Company Limited	L11e					x

APPENDIX II

ADDITIONAL EXPLANATIONS

Category C—Amendment of Previous Appropriation Acts

Energy Mines and Resources—Eldorado Nuclear LimitedVote L107e—Authority is requested to:

- increase the borrowing limit of the Corporation from \$280 million to \$600 million;
- provide the Corporation with the ability to refinance existing borrowings and draw down new loans within the proposed limit of \$600 million; and
- provide an expiry date for the authority.

Explanation—Eldorado Nuclear Limited requires Parliamentary authority to increase its borrowing authority. The Corporation has already used \$198 million of the present borrowing authority of \$280 million. New net cash requirements of the Corporation and its subsidiary Company total \$270 million for 1982. The borrowing limit must therefore, be increased to finance 1982 proposed expenditures and the completion of the capital projects for 1983 estimated at \$129 million. In addition, it provides for refinancing within the borrowing limits. It also declares an expiry date of December 31, 1988.

Since, the Corporation does not have its own act changes in the borrowing limit have previously been affected by Appropriation Acts as follows:

- *Appropriation Act No. 4, 1977-78*—authorized the borrowing of up to \$30 million from the private market;

ANNEXE I

Liste des crédits d'un dollar figurant dans le budget supplémentaire (E) de 1981-1982

Page	Ministère ou organisme	Crédit	Catégories				
			A	B	C	D	E
	Justice						
95	—Commissaire à la magistrature fédérale	30e	x				
103	Défense nationale	1e	x				
105	Santé nationale et Bien-être social	1e	*	x			
131	Travaux publics	10e	x				
133		35e	x				
137	Expansion économique régionale	1e	x				
137		10e		x			
145	Secrétariat d'État	5e	x				
149		20e	x				
161	Approvisionnement et Services	63					x
163	—Statistique Canada	10e		x			
165	Transports	2e					x
167		10e	x				
167		37e	x				
177		70e	*	x			
177		80e	x				
181	—Société des transports du Nord Limitée	L11e					x

ANNEXE II

EXPLICATIONS SUPPLÉMENTAIRES

Catégorie C—Modifications apportées à des lois portant affectation de crédits précédentes

Énergie, Mines et Ressources—Eldorado Nucléaire LtéeCrédit L107e—On demande l'autorisation:

- de relever le plafond des emprunts pouvant être contractés par la société de 280 millions de dollars à 600 millions de dollars;
- de permettre à la société de refinancer les emprunts déjà contractés et de prélever de nouveaux emprunts jusqu'à concurrence de 600 millions de dollars, plafond proposé; et
- de fixer une date d'expiration à l'égard de l'autorisation.

Explication—Eldorado Nucléaire Ltée demande au Parlement d'accroître son pouvoir d'emprunter. La société a déjà emprunté 198 millions de dollars des 280 millions de dollars qu'elle est autorisée à emprunter. En 1982, les nouveaux besoins de trésorerie net de la société ainsi que de sa filiale s'élèveront à 270 millions de dollars. En conséquence, il est nécessaire de relever le plafond des emprunts autorisés pour financer les dépenses projetées pour 1982 et mener à terme les projets d'investissement de 1983 qui sont estimés à 129 millions de dollars. Par ailleurs, l'autorisation ferait état de refinancement des emprunts, conformément aux limites fixées. Enfin, la date d'expiration serait fixée au 31 décembre 1988.

Étant donné que la société n'évolue pas en vertu d'une loi précise, les modifications aux limites du pouvoir d'emprunt ont jusqu'ici été apportées par le biais de lois portant affectation de crédits comme suit:

- *Loi n° 4 de 1977-78 portant affectation de crédits*—autorisation d'emprunter jusqu'à concurrence de 30 millions de dollars sur les marchés privés;

- *Appropriation Act No. 3, 1980-81*—increased the borrowing authority from \$30 million to \$130 million; and
- *Appropriation Act No. 4, 1980-81*—increased the borrowing authority from \$30 million to \$280 million.

- *Loi n° 3 de 1980-81 portant affectation de crédits*—majoration du pouvoir d'emprunter de 30 millions de dollars à 130 millions de dollars; et
- *Loi n° 4 de 1980-81 portant affectation de crédits*—majoration du pouvoir d'emprunter de 130 millions de dollars à 280 millions de dollars.

Industry Trade and Commerce

Vote 6e—To extend the authority previously provided to Canadair Limited to:

- include other financial arrangements with financial institutions;
- provide that refinancing can be made within the guarantee limits;
- increase the guarantee limit; and
- provide an expiry date for the authority.

Explanation—The present loan guarantee to Canadair Limited was established through *Appropriation Act No. 1, 1980-81* at \$150 million. These loans were used to finance the development and production of the Challenger aircraft and other general obligations of the Company.

It is proposed to expand the guarantee authority for Canadair loans to permit:

- the deeming of the inclusion of other financial arrangements with financial institutions such as promissory notes, banker's acceptances and bank charges to be included in the guarantee;
- the increasing of the guarantee limit from \$150 million to \$1,350 million;
- the refinancing of existing loans and the draw down of new loans as long as the aggregate liability of the Crown does not exceed the limit of \$1,350 million; and
- the declaration of an expiry date for the guarantee authority of March 31, 1991.

A review of the Corporation's financial requirements indicates the necessity for loan guarantees would reach the \$1,350 million limit by mid 1983.

Vote 7e—To clarify the current authority for loan guarantees to the de Havilland Aircraft of Canada Limited so as to deem that the "guarantee" authority includes other financial arrangements and that refinancing can be arranged assuming the aggregate liability of the Crown does not exceed the guarantee limits.

Explanation—The present loan guarantee to de Havilland was established through *Appropriation Act No. 4, 1980-81* at \$450 million. These loans were used to finance the development and production of the DASH 8 aircraft and other general obligations of the Company.

Industrie et Commerce

Crédit 6e—Étendre l'autorisation donnée précédemment à la société Canadair Ltée afin:

- d'inclure d'autres dispositions avec des institutions financières;
- d'effectuer le refinancement dans les limites de la garantie;
- de relever le niveau de la garantie donnée; et
- de fixer une date d'expiration de l'autorisation.

Explication—La garantie en vigueur relative aux emprunts contractés par Canadair Limitée a été établie en vertu de la *Loi n° 1 de 1980-81 portant affectation de crédits* et est fixée à 150 millions de dollars. Les sommes empruntées ont été affectées à la conception et à la production de l'aéronef Challenger et ont permis à la société de respecter d'autres obligations d'ordre général.

Il est proposé d'étendre la garantie concernant les emprunts contractés par Canadair pour permettre:

- de considérer l'inclusion d'autres dispositions avec des institutions financières, par exemple des billets à ordre et des acceptations ainsi que les frais bancaires à mentionner dans la garantie;
- de majorer la garantie de 150 millions de dollars à 1,350 millions de dollars;
- de refinancer les emprunts déjà contractés et de prélever de nouveaux emprunts en autant que la responsabilité financière globale de la Couronne n'exède pas 1,350 millions de dollars;
- de fixer la date d'expiration de l'autorisation au 31 mars 1991.

L'examen des besoins financiers de la société montre que les emprunts qui devront être garantis auront atteint la limite de 1,350 millions de dollars d'ici le milieu de 1983.

Crédit 7e—Clarifier l'autorisation en vigueur relative au cautionnement des emprunts de la société de Havilland Aircraft of Canada Limited de manière à considérer que l'autorisation inclut d'autres dispositions financières et que les modalités du refinancement peuvent être fixées en tenant pour acquis que la responsabilité financière globale de la Couronne ne dépasse pas les limites de la garantie.

Explication—La garantie en vigueur relative aux emprunts contractés par la société de Havilland a été établie en vertu de la *Loi n° 4 de 1980-81 portant affectation de crédits* et est fixée à 450 millions de dollars. Les sommes empruntées ont été affectées à la conception et à la

The requested authority clarifies the meaning of the loan guarantee to ensure that it includes financial arrangements such as promissory notes, banker's acceptances and bank charges incurred in making the loans.

In addition, this proposed authority will provide de Havilland with the ability to refinance existing loans and draw down new loans so long as the aggregate liability of the Crown does not exceed \$450 million.

Vote L42e—To authorize an extension for the fiscal year 1982-83 of the current authority relating to the International Tin Council.

Explanation—The participation by Canada in the International Tin Council was originally authorized by *Appropriation Act No. 3, 1978-79*. This authority provided for the issuance of non-interest bearing non-negotiable demand notes to satisfy Canadian obligations to the Council. Payments, if called, will be made in the form of non-budgetary loans from the Foreign Exchange Account.

It was originally planned that the International Tin Agreement (ITA) would expire June 30, 1981. However, since a new Tin agreement has not as yet been negotiated it is proposed to extend the existing Agreement to June 30, 1982, to permit Canada to be able to make payments in 1982-83 if the need should arise.

ADDITIONAL EXPLANATIONS

Category D—Increases in the Statutory Limit of Revolving Funds

Communications

Vote 11e—To authorize an increase of \$4 million in the statutory limit of the Government Telecommunications Agency Revolving Fund.

Explanation—This Revolving Fund operates under the continuing authority of the *Adjustment of Accounts Act* with a statutory limit of \$8 million. The increase from \$8 million to \$12 million is required to finance increased account receivable as a result of increased activity.

The *Adjustment of Accounts Act* provides under section 33 for the amendment of the statutory limit (continuing authority) through appropriation acts.

production de l'aéronef DASH 8 et ont permis à la société de respecter d'autres obligations d'ordre général.

L'autorisation demandée précise le sens de la garantie et assure l'inclusion de dispositions financières comme des billets à ordre et des acceptations ainsi que les frais bancaires engagés pour contracter les emprunts.

Enfin, l'autorisation proposée permettrait à la société de Havilland de refinancer des emprunts déjà contractés et de prélever de nouveaux emprunts dans la mesure où la responsabilité financière globale de la Couronne n'excède pas 450 millions de dollars.

Crédit L42e—Autoriser le prolongement pour l'année financière 1982-1983 de l'autorisation en vigueur relative au Conseil international de l'étain.

Explication—La participation du Canada au sein du Conseil international de l'étain a été autorisée à l'origine par la *Loi n° 3 de 1978-79 portant affectation de crédits*. Ladite autorisation avait pour objet de permettre l'émission de billets à vue non négociables et ne portant pas intérêt afin que le Canada puisse s'acquitter de ses obligations envers le Conseil. Les paiements, si réclamés, seront effectués sous forme de prêts non budgétaires provenant du Fonds des changes.

L'accord international sur l'étain (AIE) devait, à l'origine, prendre fin le 30 juin 1981. Cependant, comme aucun autre accord sur l'étain n'a été renégocié jusqu'à maintenant, il est proposé de prolonger l'accord actuel jusqu'au 30 juin 1982 afin de permettre au Canada d'effectuer des paiements en 1982-1983 s'il y a lieu.

EXPLICATIONS SUPPLÉMENTAIRES

Catégorie D—Relèvement des restrictions statutaires des fonds renouvelables

Communications

Crédit 11e—Autoriser un relèvement de 4 millions de dollars de la restriction statutaire du fonds renouvelable de l'Agence des télécommunications gouvernementales.

Explication—La restriction statutaire actuelle de ce fonds renouvelable exploité conformément à l'autorisation permanente accordée par la *Loi sur la régularisation des comptes* est de 8 millions de dollars. Il est nécessaire de porter cette restriction à 12 millions de dollars afin de financer le nombre accru de comptes impayés en raison de l'augmentation de l'activité de l'Agence.

Aux termes de l'article 33 de la *Loi sur la régularisation des comptes*, la restriction statutaire (autorisation permanente) peut être modifiée par des lois portant affectation de crédits.

Communications—National Film Board

Vote 66e—To authorize an increase of \$8 million in the statutory limit of the National Film Board Revolving Fund.

Explication—The National Film Board Revolving Fund operates under the continuing authority of the *Adjustment of Accounts Act* with a statutory limit of \$12 million. The fund is used to finance the National Film Board's program activities, production and distribution of films, sale of audio-visual materials to the public as well as capital assets on hand and new capital purchases.

The increase from \$12 million to \$20 million is required to provide adequate working capital to meet increases in equipment inventory and in monthly program turnover.

The *Adjustment of Accounts Act* provides under section 33 for the amendment of the statutory limit (continuing authority) through appropriation acts.

Supply and Services—Supply Revolving Fund

Vote 6e—To authorize an increase of \$50 million in the statutory limit of the Supply Revolving Fund.

Explication—The Supply Revolving Fund was authorized by the *Adjustment of Accounts Act* with a statutory limit of \$150 million. The Fund operates as a common service agency for the provision of goods and services to federal departments and agencies on a full cost recovery basis. The increase from \$150 million to \$200 million is required because of the current and projected sales growth which will increase levels of accounts receivable.

The *Adjustment of Accounts Act* provides under section 33 for the amendment of the statutory authority (continuing authority) through appropriation acts.

Transport

Vote 2e—To authorize an increase of \$5.7 million in the statutory limit of the Stores Revolving Fund.

Explication—The Stores Revolving Fund was established by the *Adjustment of Accounts Act* with a statutory limit of \$30 million. This Fund is responsible for the provision of material requirements in support of the operations of the Air, Marine, Surface and Headquarters Administration of the Department. The increase from \$30 million to \$35.7 million is required as a result of inflation and major equipment purchases.

Communications—Office national du film

Crédit 66e—Autoriser un relèvement de 8 millions de dollars de la restriction statutaire du fonds renouvelable de l'Office national du film.

Explication—La restriction statutaire actuelle du fonds renouvelable de l'Office national du film, exploité conformément à l'autorisation permanente de la *Loi sur la régularisation des comptes*, est de 12 millions de dollars. Le fonds sert à financer les activités du programme de l'Office national du film, la production et la distribution de films, la vente de matériel audio-visuel au public ainsi que des immobilisations actuelles et futures.

Il est nécessaire de porter cette restriction à 20 millions de dollars afin de fournir un fonds de roulement suffisant permettant d'absorber les achats de matériel et les besoins courants mensuels du programme.

Aux termes de l'article 33 de la *Loi sur la régularisation des comptes*, la restriction statutaire (autorisation permanente) peut être modifiée par des lois portant affectation de crédits.

Approvisionnement et Services—Fonds renouvelable des approvisionnements

Crédit 6e—Autoriser un relèvement de 50 millions de dollars de la restriction statutaire du fonds renouvelable des approvisionnements.

Explication—Le fonds renouvelable des approvisionnements a été autorisé par la *Loi sur la régularisation des comptes*, qui a fixé à 150 millions de dollars sa restriction statutaire. Le fonds fonctionne comme un organisme de services communs pour la fourniture de biens et services aux ministères et organismes fédéraux, selon une formule de recouvrement intégral des frais. Le relèvement à 200 millions de dollars de la restriction statutaire est nécessaire en raison de la croissance actuelle et projetée des ventes, qui aura pour effet de hausser le nombre de comptes à recevoir.

Aux termes de l'article 33 de la *Loi sur la régularisation des comptes* l'autorisation statutaire (autorisation permanente) peut être modifiée par des lois portant affectation de crédits.

Transports

Crédit 2e—Autoriser un relèvement de 5.7 millions de dollars de la restriction statutaire du fonds renouvelable des magasins.

Explication—Le fonds renouvelable des magasins a été établi en vertu de la *Loi sur la régularisation des comptes*, laquelle fixe la restriction statutaire du fonds à 30 millions de dollars. Le fonds vise à répondre aux besoins matériels à l'appui des activités de l'Administration des transports aériens, de l'Administration du transport maritime, de l'Administration des transports de surface et de l'Administration centrale du ministère. L'augmentation, qui fait passer la restriction statutaire de 30 millions de

The *Adjustment of Accounts Act* provides under Section 33 for the amendment of the statutory limit (continuing authority) through appropriation acts.

ADDITIONAL EXPLANATION

Category E—To Authorize a Corporation to borrow as an Agent of Her Majesty

Transport—Northern Transportation Company Limited

Vote L111e—To authorize Northern Transportation Company Limited to borrow up to \$50 million in the private market as an Agent of Her Majesty in order to finance future capital expenditures.

Explanation—Although the Corporation has the authority to borrow money from the private sector under the *Canada Business Corporations Act*, it must seek Parliamentary authority to borrow as an agent of Her Majesty, in accordance with Section 36 of the *Financial Administration Act*.

dollars à 35.7 millions de dollars, est nécessaire en raison de l'inflation et d'achats d'équipement importants.

Aux termes de l'article 33 de la *Loi sur la régularisation des comptes*, la restriction statutaire (autorisation permanente) peut être modifiée par des lois portant affectation de crédits.

EXPLICATION SUPPLÉMENTAIRE

Catégorie E—Autoriser une société à contracter un emprunt à titre de mandataire de Sa Majesté

Transports—Société des transports du Nord Limitée

Crédit L111e—Autoriser la Société des transports du Nord Limitée à emprunter un maximum de 50 millions de dollars du marché privé, à titre de mandataire de Sa Majesté, pour financer les nouvelles immobilisations.

Explication—Bien que la Société ait le pouvoir, en vertu de la *Loi sur les sociétés commerciales canadiennes*, de contracter des emprunts auprès du secteur privé, elle doit obtenir l'autorisation du Parlement pour emprunter à titre de mandataire de Sa Majesté, conformément à l'article 36 de la *Loi sur l'administration financière*.

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, March 24, 1982

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 3 p.m. to examine the supplementary estimates (E) laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1982.

Senator Douglas D. Everett (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we have before us for consideration today supplementary estimates (E) for the fiscal year ending March 31, 1982. We are honoured to have as witnesses the Honourable Donald Johnston, President of the Treasury Board, and Mr. J. L. Manion, Secretary of the Treasury Board. I will not introduce all of the other officials, and I hope they will forgive me, but in the interest of saving time we will proceed. Mr. President?

The Honourable D. J. Johnston, President, Treasury Board: Thank you, Mr. Chairman. Since time is limited, if I may I will just speak briefly to the short notes that have been distributed, and then I will make myself available for questioning.

Honourable senators, I would draw your attention to the summary on the first page. The total of the final supplementary estimates for the fiscal year 1981-82 is \$959 million. That will bring the total net estimates tabled to date to \$69.7 billion. That exceeds the forecast spending limit, which is normal. The amounts in the supplementary estimates will be accommodated within the expenditure framework which the Minister of Finance tabled with his budget on November 12.

Senators are aware of the lapse which normally takes place in order to bring the amount back down within the expenditure framework for the year.

Looking to the second paragraph, you will note that, of the \$959 million I referred to, 37 per cent represents net adjustments to items with a statutory authority and the remaining \$600 million represents new spending authorities. I outlined the major changes in the statutory requirements in a press release when I actually tabled the estimates. You will note that there is \$152 million for additional fiscal transfer payments to the provinces. There is \$124 million for additional requirements of the Canada Assistance Plan. There is an additional \$58 million with respect to the Unemployment Insurance account. There is an \$86 million decrease in payments to Old Age Security, Guaranteed Income Supplement, and Spouses' Allowances, which is due to the indexation rate being lower than had been forecast. You will note also the \$300 million for the operating deficit of the Canada Post Office from October 16, 1981, to March 31, 1982. There is a further \$28 million for major projects under the DIPP program, that is, the Defence Industry Productivity Program. Most of the other changes are self-explanatory.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 24 mars 1982

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des Finances nationales se réunit aujourd'hui à 15 heures pour examiner le budget supplémentaire (E) soumis au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1982.

Le sénateur Douglas D. Everett (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous devons examiner aujourd'hui le budget supplémentaire (E) de l'année financière se terminant le 31 mars 1982. Nous avons l'honneur d'avoir avec nous comme témoins, l'honorable Donald Johnston, président du Conseil du Trésor, et M. J. L. Manion, secrétaire du Conseil du Trésor. Je ne présenterai pas tous les autres hauts fonctionnaires et j'espère qu'ils me le pardonneront car, à cause de notre horaire, nous devons commencer tout de suite. Monsieur le président, vous avez la parole.

L'honorable D. J. Johnston, président du Conseil du Trésor: Merci, monsieur le président, étant donné que le temps est limité, je vais vous dire quelques mots au sujet des notes brèves qui ont été distribuées et ensuite je serai disponible pour répondre à vos questions.

Honorables sénateurs, je voudrais attirer votre attention sur le résumé de la première page. Le total du budget supplémentaire final pour l'année financière 1981-1982 s'élève à 959 millions de dollars. Cela portera le budget total net déposé à ce jour à 69,7 milliards de dollars. Cela dépasse le niveau de dépense prévu, ce qui est normal. Les montants indiqués dans le budget supplémentaire demeurent dans les limites des prévisions dont le ministre des Finances a fait état dans son budget du 12 novembre.

Les sénateurs sont au courant du procédé de la déchéance qui est utilisé normalement pour ramener le montant dans le cadre des prévisions de dépenses. Nous nous attendions donc à ce que la déchéance normale ait lieu et par conséquent, nous espérons, comme je l'ai dit, de ramener ces sommes dans le cadre des prévisions de dépenses pour l'année.

Si vous lisez le deuxième paragraphe, vous remarquerez que 37 p. 100 des 959 millions de dollars que j'ai mentionnés représentent le rajustement net pour les articles bénéficiant d'une autorisation statutaire et les autres 600 millions de dollars représentent une nouvelle autorisation de dépense. J'ai résumé les principales modifications des besoins statutaires lors d'un communiqué de presse alors que j'ai en fait déposé les prévisions. Vous remarquerez qu'il y a 152 millions de dollars pour un supplément de paiements de transferts fiscaux aux provinces, 124 millions de dollars pour les besoins supplémentaires du Régime d'assistance publique du Canada. Il y a 58 millions de dollars pour les besoins supplémentaires de l'assurance-chômage; 86 millions de dollars en moins pour les paiements au titre de la sécurité et de la vieillesse, du supplément de revenu garanti et des allocations aux conjoints, parce que le taux d'indexation est inférieur au niveau prévu. Vous remarquerez également les 300 millions de dollars pour le déficit d'exploitation de la société canadienne des Postes du 16 octobre 1981 au 31 mars 1982. Il y a ensuite 28 millions de

[Text]

I would like to draw to your attention a number of other points which might be of interest to you. First of all, as regards the issue of person-years, these estimates provide for 443 additional person-years. The major new requirements are outlined. There are 133 for air traffic control recruitment, 86 for operating and retraining personnel in the correctional service, 49 for the customs and excise, and 44 for the IAP program, which is of particular interest to me because that has to do with the office of the Comptroller General. IAP is the Implementation Assistance Program for the IMPAC action plans in the various departments across government, which you undoubtedly will have the opportunity to discuss at some length with the Comptroller General.

There are 33 \$1 votes contained in these estimates. Seventeen of them seek approval to transfer funds between votes within the same department. Seven votes concern the authorization of the payment of grants and are \$1 votes because funds were available within the program vote. There are four votes which seek to amend the Adjustment of Accounts Act by increasing various revolving funds. The amounts of those funds can be drawn from the Consolidated Revenue Fund. Four votes seek authority to amend previous appropriation acts, and one vote seeks authority for the Northern Transportation Company to borrow money as an agent of Her Majesty.

In the press release which was issued at the time of the tabling of these supplementary estimates on March 8, I also drew attention to the amendment of the previous Appropriation Act to permit the government to guarantee the loans of Canadair Limited up to a maximum of \$1.35 billion for the financing of the Challenger aircraft program. That is one item which does not appear in my statement which may be of interest to honourable senators.

The Chairman: Thank you, Mr. Johnston. Senators have before them the list of \$1 votes and, in addition to that, the notes prepared by Mr. Peter Sagar in respect of supplementary estimates (E).

I might remind honourable senators that, tomorrow morning in room 256-S, we will be meeting with the Honourable Walter Gordon, continuing our study of the main estimates. I understand that the report on government policy and regional disparities is on schedule. I have not seen any part of it yet, but it is my understanding that we will be receiving it as closely as possible to the time it was promised. We will be dealing, at some point in the future, with the Fiscal Arrangement Act as soon as it passes the other place.

The lead questioner is Senator Doody.

Senator Doody: Thank you, Mr. Chairman. I was wondering whether the witness could give us a short report on the envelope system relative to how it is proving itself? Does Treasury Board find it an effective way of helping to control

[Traduction]

dollars pour les grands projets entrepris dans le cadre du programme de productivité de l'industrie du matériel de défense. La plupart des autres changements n'ont pas besoin d'explication.

Je voudrais attirer votre attention sur un certain nombre d'autres points qui pourraient vous intéresser. En premier lieu, en ce qui concerne la question des années-personne, ce budget fournit 443 années-personne de plus. Les principaux nouveaux besoins sont mentionnés: 133 pour le recrutement de contrôleurs de la circulation aérienne, 86 pour le personnel d'exécution et de recyclage du service correctionnel, 49 pour les douanes et accises, et 44 pour le programme d'aide à l'information qui m'intéresse particulièrement parce qu'il traite du bureau du Contrôleur général. Il s'agit du programme d'aide à la mise en œuvre de programmes de perfectionnement des politiques et contrôles de gestion dans les divers ministères du gouvernement, dont vous aurez sans doute l'occasion de discuter longuement avec le Contrôleur général.

Il y a 33 crédits d'un dollar dans le présent budget supplémentaire. Dix-sept ont pour objet d'obtenir l'approbation de transférer des fonds entre les crédits d'un même ministère. Sept crédits concernent l'autorisation de recevoir des subventions et constituant des crédits d'un dollar parce que les fonds existent dans le crédit du programme. Quatre crédits ont pour objet de modifier la Loi sur la régularisation des comptes en augmentant divers fonds renouvelables. Ces montants peuvent être puisés dans le Fonds du revenu consolidé. Quatre auront pour effet, s'ils sont approuvés, de modifier des lois de subsides précédentes et il y a un crédit qui a pour but d'autoriser la Société des transports du Nord à emprunter en tant que mandataire de Sa Majesté.

Dans le communiqué de presse qui a été publié au moment du dépôt de ce budget supplémentaire le 8 mars, j'attirais également l'attention sur la modification de la loi précédente portant affectation de crédits pour permettre au gouvernement de garantir les prêts de la société Canadair jusqu'à 1,35 milliard de dollars pour le financement du programme d'aéro-nef Challenger. C'est un point qui ne figure pas dans mon exposé et qui peut intéresser certains d'entre vous.

Le président: Merci, Monsieur Johnston. Les sénateurs sont saisis de la liste des crédits à 1 \$ et en outre des notes rédigées par Peter Sagar au sujet du budget supplémentaire (E).

Je veux rappeler aux honorables sénateurs que, demain matin, à la pièce 256-S, nous rencontrerons l'honorable Walter Gordon, et poursuivrons notre étude du budget principal. Si je comprends bien, le rapport sur la politique gouvernementale et la disparité régionale est à l'ordre du jour. Je ne l'ai pas encore vu, mais je crois comprendre que nous le recevrons aussi proche que possible de la date à laquelle il avait été promis. Nous traiterons, ultérieurement, de la loi sur les arrangements fiscaux dès qu'elle aura été adoptée à la Chambre des communes.

Le sénateur Doody dirige les questions.

Le sénateur Doody: Merci, monsieur le président. Je me suis demandé si le témoin pourrait nous donner un court rapport sur le système des enveloppes relativement aux résultats qu'on en retire? Le Conseil du Trésor trouve-t-il que c'est un moyen

[Text]

expenditures and looking after the business operations of government?

My understanding is that within that envelope system, within various committees, block funding is being made available, and can be moved from department to department, or, within a department, from head to head or from subhead to subhead. Nevertheless, I note that a number of these \$1 votes are for the purpose of moving funds from one heading to another. Is there a contradiction there or have I misunderstood the envelope system?

Hon. Mr. Johnston: If I may, senator, I would first like to make a few general remarks with respect to the system. We are really now completing the first cycle of the system in all of its dimensions, that is, for the year 1981-82. As I mentioned during my opening comments, I would expect, and have no reason to believe otherwise from the numbers that we have looked at, that we will be within the fiscal framework established by the Minister of Finance.

As far as the discipline of the system is concerned, I would say that I am very optimistic about a number of things which have probably taken place as a result of this system, particularly the multi-year planning. We have, as you know, published multi-year projections with respect to each of the envelopes which are found within the fiscal framework tabled by the Minister of Finance with his budget, which have also been fleshed out in much more detail in Part 1 of the main estimates which I tabled earlier this year.

I believe that the multi-year aspect is one of the most significant of the envelope system, because it means that the committees automatically identify the downstream impact of each program that is introduced, and the impact that that program in turn will have on resource levels in future years.

Turning to your specific question with respect to the movement of money from one pocket to another, if I may put it that way, the envelope system only permits that kind of flexibility with respect to the policy reserves, which are established in each envelope and which are there, essentially, to fund new programs. The basic programs which are contained in the reference levels of each department, and which are contained in our main estimates, require the same discipline as they have in the past. In other words, the movement that takes place must be done through supplementary estimates of the kind that you have seen here with the transfer to which you make reference. In other words, the system has not changed with respect to the ability of departments to move funds around. They still have to operate within the votes established by the appropriation acts. The kind of movement you are talking about, senator, only arises with respect to, if you like, free funds in the policy reserves, which are there for ministers of a particular policy committee to prioritize in order to arrive at a decision as to how they want to apply those funds. They decide on which programs will receive funds, and take into account the strategic overviews and the operational plans of each department that operates within that envelope, whether it be

[Traduction]

efficace pour contrôler les dépenses et pour veiller aux opérations d'affaires du gouvernement?

Je crois comprendre que, dans le système des enveloppes, au sein de divers comités, le financement en bloc est promis et peut être transféré d'un ministère à un autre ou, au sein d'un ministère, d'une rubrique à l'autre ou d'une sous-rubrique à une autre sous-rubrique. Néanmoins, je remarque qu'un certain nombre de ces crédits de 1 \$ servent à transférer des fonds d'une rubrique à une autre. Existe-t-il une contradiction dans cela ou est-ce que j'ai mal compris le système des enveloppes?

L'honorable M. Johnston: Si vous me le permettez, sénateur, je voudrais d'abord faire quelques remarques générales concernant le système. Nous sommes en train de terminer le premier cycle du système dans toutes des dimensions, c.-à-d., pour l'année 1981-1982. Comme je l'ai mentionné dans mes observations préliminaires, je prévois, et je n'ai aucune raison de ne pas le faire, que les chiffres qui ont été examinés seront dans les limites du cadre des prévisions de dépenses établies par le ministre des Finances.

En ce qui concerne l'évolution du système, je dois dire que je suis très optimiste au sujet d'un certain nombre de choses qui ont probablement eu lieu grâce à ce système, en particulier la planification pour plusieurs années. Nous avons, comme vous le savez, publié des prévisions s'étendant sur plusieurs années à l'égard de chacune des enveloppes qu'on trouve dans le cadre du plan de dépenses fiscales déposé par le ministre des Finances avec son budget, et celles-ci ont été expliquées en détail à la Partie I du budget principal que j'ai déposé plus tôt cette année.

Je pense que les prévisions s'étendant sur plusieurs années est l'un des plus importants aspects du système des enveloppes parce qu'il signifie que les comités automatiquement reconnaissent les répercussions de chaque programme qui est présenté et les répercussions que ce programme aura à son tour sur les niveaux de ressources au cours des années futures.

En ce qui concerne votre question précise à l'égard du déplacement d'argent d'un secteur à un autre, le système des enveloppes ne permet cette sorte de flexibilité qu'à l'égard des réserves pour dépenses qui sont établies dans chaque enveloppe et qui sont là, essentiellement, pour financer d'autres programmes. Les programmes de base qui sont contenus dans les niveaux de référence de chaque ministère et dans notre budget principal exigent la même discipline que dans le passé. En d'autres termes, le transport doit passer par l'intermédiaire des budgets supplémentaires du genre que vous avez vu ici. En d'autres termes, le système n'a pas changé en ce qui concerne la capacité des ministères de déplacer des fonds. Ils doivent demeurer à l'intérieur des crédits établis par les lois portant affectation de crédit. Le genre de transfert dont vous parlez, sénateur, n'a lieu qu'en ce qui concerne les montants disponibles des réserves pour dépenses sur lesquels les ministres de certains comités spéciaux ont un droit prioritaire afin qu'ils puissent décider comment ces fonds devraient être utilisés. Ils décident quels sont les programmes qui recevront des fonds et tiennent compte des vues stratégiques et des plans opérationnels de chaque ministère qui fonctionne au moyen de cette enveloppe, qu'il s'agisse de l'expansion économique, du déve-

[Text]

economic development, social development, defence or government operations.

Senator Doody: How big are these reserves—or I suppose there are others who might use a more unkind term—which can be pushed around from place to place wherever a need might arise? I have always thought that there is a certain amount of danger in putting an amount of funds, which is not specifically earmarked, at the disposal of, in this case, an envelope, or perhaps what might be called a committee of political people which perhaps uses the funds not in the best interests of a formulated policy of government, but, instead, as an *ad hoc* fund for some particular purpose. Is such a thing possible?

Hon. Mr. Johnston: Not really, senator. The reserves are found in each of the policy envelopes. It is my recollection—although this is not on supplementary estimates (E)—that the total policy reserves in the main estimates are \$3.9 billion. These reserves are spread within the various envelopes. The whole purpose of the envelopes is to permit these committees to deal with the reserves. I do not know whether honourable senators have received copies of the Program Evaluation Guide which has been published. It is a well advanced project. I am hopeful that, as the envelope system matures and as the program evaluation techniques which have been developed through the office of the Comptroller General are in place in each department, and as they in turn mature, over time, through the use of the program evaluation, these policy committees, with the support of their secretariats and of the Treasury Board, will be able to look at many of these programs and perhaps be able to terminate or modify some of them, based upon the evaluations. I would not say that we have reached this point yet, but we are advancing in that regard. Ultimately I think it will be one of the most significant contributions that this system will make.

At the moment, the committees are largely preoccupied with prioritizing programs, considering the priorities of various ministers, and allocating the policy reserves to those programs. That is the purpose of it.

Senator Doody: How are the amounts of these reserves arrived at? Is it an average amount for each committee or is it a formula based on the percentage of the total vote for that committee? If I had a political background, I might be tempted to think of them in terms of a slush fund.

Hon. Mr. Johnston: I think you may be thinking of some form of reserve other than the kind which operates in the fiscal framework. This is not a political issue at all. Basically the Minister of Finance brings forward recommendations to Priorities and Planning based upon the strategic overviews and operational plans which have been developed by the departments and which have been put forward to Priorities and Planning. The fiscal framework is then established and the funds which may be in any particular reserve are determined on the basis of overall government priorities. You will note that the accent has been on economic development, and that is where the reserves have largely been directed, because it has

[Traduction]

loppement social, ou des opérations de défense ou gouvernementales.

Le sénateur Doody: Quelle est la somme de ces réserves ou—je suppose qu'il y en a d'autres qui pourraient utiliser un terme moins courtois—qu'on peut déplacer d'un endroit à un autre lorsqu'un besoin se manifeste? J'ai toujours pensé qu'il existe un certain danger à affecter des fonds, qui ne sont pas destinés à quelque chose de spécifique, à une enveloppe, ou peut-être ce qu'on pourrait appeler un comité de personnes politiques qui peut-être utilisent les fonds pas nécessairement dans le meilleur intérêt d'une politique formulée du gouvernement mais, à la place, comme un fond *ad hoc* pour certains buts spéciaux. Cela est-il possible?

L'honorable M. Johnston: Pas réellement, sénateur. Les réserves se trouvent dans chacune des enveloppes de provisions. Je crois me souvenir—bien que cela ne soit pas mentionné dans le budget supplémentaire (E)—que les réserves totales pour dépenses dans le budget principal sont de 3,9 milliards de dollars. Ces réserves sont répandues dans les diverses enveloppes. Le seul but des enveloppes est de permettre à ces comités de traiter des réserves. Je ne sais pas si les honorables sénateurs ont reçu des exemplaires du guide d'évaluation des programmes qui a été publié. C'est un projet très avancé. J'espère, à mesure que le système des enveloppes progressera et que les techniques d'évaluation des programmes qui ont été mises au point par le Bureau du contrôleur général sont pratiquées dans chaque ministère et évoluent, qu'avec le temps, par l'utilisation de l'évaluation des programmes, ces comités de réserves, avec l'appui de leurs secrétariats et du Conseil du Trésor, seront capables d'examiner de nombreux programmes et peut-être de terminer ou de modifier certains d'entre eux d'après les évaluations. Je ne dirais pas que nous avons atteint ce degré mais nous avançons dans cette direction. En dernier lieu, je pense que ce sera l'une des plus importantes contributions de ce système.

À l'heure actuelle, les comités s'occupent surtout d'établir l'ordre de priorité des programmes, d'étudier les priorités des divers ministres et d'affecter les provisions pour les dépenses à ces programmes. C'est l'objectif que nous visons.

Le sénateur Doody: Comment s'y prend-t-on pour arriver aux montants de ces réserves? S'agit-il d'une somme moyenne pour chaque comité ou est-ce une formule fondée sur le pourcentage du crédit total pour ce comité? Si j'avais des antécédents politiques, je pourrais être tenté de penser à ces réserves comme à des pots de vin.

L'honorable M. Johnston: Je crois que vous pensez peut-être à une forme de réserve autre que celle dont il s'agit dans le cadre fiscal. Ce n'est pas du tout une question politique. Fondamentalement, le ministre des Finances présente des recommandations au comité des Priorités et de la Planification en se fondant sur les exposés stratégiques et les plans opérationnels qui ont été mis au point par les ministères et qui ont été présentés au comité. À ce moment-là, la structure fiscale est établie et les fonds qui peuvent se trouver dans une réserve en particulier sont déterminés sur la base de toutes les priorités du gouvernement. Vous remarquerez que l'accent a porté sur le développement économique et c'est là que les réserves ont

[Text]

been felt that this should be an area of priority during this period of economic restraint. There are no percentages allocated on the basis of the size of the programs. If that were the case, social development would have enormous reserves because it is, by far—approximately four-fold—the largest envelope.

Senator Doody: I note that the Fitness and Amateur Sport Program has an estimated increase of \$6.25 million. Will these funds come from their reserve envelope, or will they come from simply an increase in the size of the envelope, or has this \$6.25 million already been allocated in some reserve fund?

Hon. Mr. Johnston: I referred to the \$3.9 billion for this coming year, 1982-83. The supplementary estimates for any particular department with specific programs will be drawing upon the policy reserves for the year 1981-82.

Senator Doody: So that \$6.25 million will come from a policy reserve fund.

Hon. Mr. Johnston: That should come from the policy reserve envelope which includes fitness and amateur sport, and that is the social development envelope.

Senator Doody: So would it be fair to say that if a department sees the need to expand a program or has a need to spend more money than has been allocated and does not have the funds, say, under an unused subheading, then can it draw from a reserve fund that is made available to it, or is it necessary for it to go to unused funds available within its own department? How do you work that?

Hon. Mr. Johnston: In addition to policy reserves, there are as well operating reserves within the envelopes which are established to take account of the increased costs of ongoing programs. The policy reserves are there to essentially fund new programs, new policy options.

Senator Doody: And are these options that have been debated, discussed and already passed by Parliament?

Hon. Mr. Johnston: They may not necessarily have been passed by Parliament, but they would be within programs within various departments that have been approved by Parliament. They might relate to new legislation and they might not. They might simply be within the program of fitness and amateur sport, economic development or the DIPP Program. For example, as you see here, the increase to DIPP is \$28 million, and so on.

Senator Doody: I notice that DREE has moved \$1.85 million from one unused subheading into another subheading because it needs money for that purpose, but fitness and amateur sport goes to a \$6.25 million drawdown on a reserve.

[Traduction]

été dirigées en grande partie parce qu'on a pensé que cela devrait être un secteur prioritaire au cours de cette période de contrainte économique. Le pourcentage n'est donc pas établi selon l'importance des programmes. S'il en était ainsi, le développement social aurait des réserves énormes parce qu'il s'agit de l'enveloppe la plus importante dont les affectations sont environ quatre fois plus élevées que celles des autres secteurs.

Le sénateur Doody: Je remarque que le programme de conditionnement physique et du sport amateur reçoit une augmentation prévue de 6,25 millions de dollars. Ces fonds seront-ils tirés de l'enveloppe de réserve ou proviendront-ils simplement d'une augmentation dans les dimensions de l'enveloppe, ou bien ces 6,25 millions de dollars ont-ils déjà été affectés à quelque fonds de réserve?

L'honorable M. Johnston: Je me suis reporté aux 3,9 milliards de dollars pour cette année, 1982-1983. Le budget supplémentaire pour n'importe quel ministère en particulier avec des programmes spécifiques sera fondé sur les réserves de dépenses pour l'année 1981-1982.

Le sénateur Doody: De façon que 6,25 millions de dollars proviendront du fonds de la réserve des politiques.

L'honorable M. Johnston: Cela devrait provenir de l'enveloppe de la réserve des politiques qui comprend le conditionnement et le sport amateur et, dans ce cas-là, c'est l'enveloppe du développement social.

Le sénateur Doody: Serait-il juste de conclure que si un ministère voit la nécessité d'élargir un programme ou doit dépenser plus d'argent que celui qui lui a été affecté et n'a pas les fonds nécessaires, mettons, sous une sous-rubrique non utilisée, peut-il retirer les fonds de réserve qui sont mis à sa disposition ou est-il obligé de se servir des fonds inutilisés disponibles dans son propre ministère? Comment réglez-vous ce problème?

L'honorable M. Johnston: En plus des réserves de dépenses, il y a également des réserves d'exploitation dans les enveloppes qui sont établies pour tenir compte de l'augmentation des coûts des programmes permanents. Les réserves de dépenses sont là uniquement pour financer de nouveaux programmes, de nouvelles options de politique.

Le sénateur Doody: S'agit-il de ces options qui ont été discutées et déjà adoptées par le Parlement?

L'honorable M. Johnston: Elles n'ont pas nécessairement été adoptées par le Parlement mais elles feraient partie de programmes dans divers ministères qui ont été approuvés par le Parlement. Elles peuvent se rapporter à une nouvelle loi ou simplement faire partie du programme de conditionnement physique et de sport amateur, de l'expansion économique ou du Programme de productivité de l'industrie du matériel de défense. Par exemple, comme vous le voyez ici, l'augmentation de ce dernier programme est de 28 millions de dollars, etc.

Le sénateur Doody: Je remarque que le MEER a transféré 1,85 million de dollars d'une sous-rubrique inutilisées à une autre sous-rubrique parce qu'il a besoin d'argent à cette fin, mais le programme de conditionnement physique et de sport

[Text]

Is there a lot of money voted into the reserves in the estimates which may not be used at all? In other words, are the estimates larger than they need to be because of this system, or is it possible that programs will increase in proportion to the amount of money that is available in the reserves?

Hon. Mr. Johnston: It is a difficult question. The budgetary limits are established by the Minister of Finance and, taking into account the lapse which I referred to earlier, the funds are authorized for expenditure through appropriation acts which, as I say, will always exceed the total amount of the expenditure framework. Hopefully, one would expect to come in underneath the estimate, and that is the objective. That is the whole purpose of the envelope system. For example, when a policy is established by the Minister of Finance in consultation with Priorities and Planning, say, for economic development, those funds should be expended on economic development because economic development is a priority. In other words, the point is to spend those funds in that direction.

Mr. J. L. Manion, Secretary, Office of the Secretary of the Treasury Board: In the case of fitness and amateur sport, an arrangement has been made to fund some of the activities of that program through the use of moneys received from the Federal-Provincial Lottery Agreement.

Hon. Mr. Johnston: That is why it is unique.

Senator Doody: So the reserve fund that fitness and amateur sport draws from would not be available to other departments in that particular envelope?

Hon. Mr. Johnston: The lottery funds are dedicated funds. It is a unique circumstance.

Senator Doody: I realize that, and that is why I thought it strange that they should be called reserves when they are dedicated funds. The arrangement originally was that a portion of the lottery funds would go to that particular department. In fact, that was the original conception of the lottery scheme. Therefore, I am confused as to why they are thought of in terms of a strategic or financial reserve.

Hon. Mr. Johnston: The lottery has two dedications, the other one being cultural affairs. Could I have your question again, Senator Doody?

Senator Doody: Mr. Manion has said that the \$6.25 million does not really come from the reserve of the particular envelope, that it comes from dedicated funds from the lottery scheme. I say if that is so, then "reserve" is probably not the right terminology and that these funds would probably be made available to that department anyway.

Hon. Mr. Johnston: I suppose in one sense you are right, but I would think that that \$6.25 million comes within the global reserve of that envelope. The amount is dedicated to those two programs.

[Traduction]

amateur retire 6,25 millions de dollars d'une réserve. Y a-t-il beaucoup d'argent affecté aux réserves du budget supplémentaire qui pourrait ne pas être utilisé du tout? En d'autres termes, les prévisions sont-elles plus importantes qu'elles devraient l'être à cause de ce système ou est-ce possible que des programmes soient augmentés en proportion du montant d'argent qui est disponible dans les réserves?

L'honorable M. Johnston: C'est une question à laquelle il est difficile de répondre. Les limites budgétaires sont fixées par le ministre des Finances et, en tenant compte de la déchéance dont j'ai parlé plus tôt, les fonds sont autorisés dans le cadre de lois portant affectation de crédits qui, comme je le dis, dépasseront toujours le montant total du plan de dépenses. On espère toujours dépenser moins que le montant prévu, et c'est l'objectif du système des enveloppes. Par exemple, lorsqu'une politique est élaborée par le ministre des Finances en consultation avec le Comité des priorités et de la planification, en matière d'expansion économique par exemple, les fonds devraient être utilisés pour l'expansion économique puisqu'il s'agit d'un secteur prioritaire. En d'autres mots, il faut dépenser ces fonds dans ce secteur.

M. J. L. Manion, secrétaire, cabinet du secrétaire du Conseil du Trésor: Pour ce qui est du programme de la santé et du sport amateur, un accord a été conclu pour assurer le financement de certaines des activités de ce programme à même les fonds reçus conformément à l'entente fédérale-provinciale sur les loteries.

L'honorable M. Johnston: C'est pourquoi il s'agit d'un cas unique.

Le sénateur Doody: Ainsi, les réserves que l'on obtient pour le programme de la santé et du sport amateur ne seraient pas disponibles pour d'autres secteurs de cette enveloppe?

L'honorable M. Johnston: Les fonds de la loterie sont des fonds réservés. C'est un cas unique.

Le sénateur Doody: J'en suis conscient et c'est pour cela que je croyais qu'il était étrange d'en parler comme des réserves alors qu'il s'agit de fonds réservés. Au point de départ, l'accord stipulait qu'une portion des revenus provenant des loteries serait affectée à ce ministère. De fait, c'était l'idée originale du programme de loterie. Ainsi, je me demande pourquoi on parle de réserves financières ou stratégiques.

L'honorable M. Johnston: Les fonds provenant des loteries sont affectés à deux ministères, l'autre étant les Affaires culturelles. Pourriez-vous répéter votre question, sénateur Doody?

Le sénateur Doody: M. Manion a dit que les 6,25 millions de dollars ne proviennent pas vraiment de la réserve d'une enveloppe particulière, mais plutôt de fonds réservés du programme de loterie. Si c'est exact, l'expression «réserve» n'est probablement pas bien choisie; ces fonds seraient probablement offerts à ce ministère de toute façon.

L'honorable M. Johnston: Je crois que dans un sens vous avez raison, mais ces 6,25 millions de dollars font partie de la réserve globale de cette enveloppe. Le montant est affecté à ces deux programmes.

[Text]

Is that correct, Mr. Stimpson?

Mr. E. R. Stimpson, Director Gen, Budget Co-ordination Group, Treasury Board: Yes.

Le sénateur Leblanc: Au sujet du système d'enveloppes, lorsqu'on a déposé le budget principal, le montant était de \$74,994,000,000. Je comprends qu'à l'heure actuelle, on arrive à un montant de \$70,109,000,000. Ceci constitue une augmentation d'environ 10 p. 100 de plus que le budget principal qui avait été déposé pour le 31 mars 1981, qui était pour étude en '81 et '82.

Alors, si ce système d'enveloppes fonctionne si bien entre les ministères, je me demande pourquoi on a besoin d'un budget supplémentaire (E), qui est extraordinaire, d'ailleurs. Pourquoi a-t-on besoin d'un tel montant supplémentaire si les départements entre eux, dans une enveloppe, peuvent puiser à même les réserves et se transférer des fonds? Je me demande pourquoi, à un moment donné, on arrive à des augmentations de 10 p. 100; ceci me semble assez important au cours d'une année, car un montant de six milliards me semble très élevé.

L'honorable M. Johnston: Peut-être que vous n'avez pas saisi la réponse que j'ai donnée tantôt au sénateur Doody.

Le sénateur Leblanc: Peut-être bien.

L'honorable M. Johnston: Nous avons un plan fiscal pour les montants globaux que nous allons dépenser. Quand je présente le budget principal, c'est seulement pour les montants autorisés, c'est-à-dire les montants qui ont été décidés, ayant préalablement obtenu l'accord des députés en Chambre. Plus tard dans l'année, au fur et à mesure que l'on adopte d'autres politiques, il faut retourner avec des prévisions supplémentaires pour obtenir l'autorisation de dépenser les argents qui se trouvent dans les réserves, dans chaque enveloppe. Il faut que cela fonctionne de cette façon, car avant que les décisions soient prises, on ne peut pas dépenser l'argent en question.

Ce que j'entends par là, c'est que l'on peut décider, comme ministre, de faire telle ou telle chose ou d'adopter un tel programme avec l'argent qui reste dans les réserves, mais pour obtenir l'autorisation de dépenser l'argent en question, il faut revenir avec un budget supplémentaire.

Alors, pour l'année financière 1982-1983, je serai obligé de déposer de temps à autres un budget supplémentaire pour obtenir l'autorisation de dépenser les 3.5 milliards dont j'ai parlé tantôt. Est-ce que je me suis fait bien comprendre?

Le sénateur Leblanc: Je comprends qu'à l'occasion, vous avez besoin d'un budget supplémentaire. Je comprends aussi, fort bien, que vous n'êtes pas le seul gouvernement qui a besoin d'un budget supplémentaire. Je me demande, lorsque l'on est rendu dans les milliards pour le nouveau budget qui s'en vient, si on ne peut pas prévoir mieux, au lieu d'être obligé, à tous les ans, d'ajouter un 10 ou 15 p. 100. En fait, le budget que l'on dépose au début, ce n'est jamais le vrai budget. C'est le ministre des Finances, par contre, qui établit sa perception des impôts basée sur le budget principal. Le ministre des Finances n'établit pas sa perception des impôts sur les budgets supplémentaires, car il ne les connaît pas. Je me demande si on ne peut pas exercer davantage de contrôle pour que les budgets principaux que l'on dépose à tous les ans soient un peu plus

[Traduction]

Est-ce exact, Monsieur Stimpson?

M. E. R. Stimpson, directeur général, groupe de coordination du budget, Conseil du Trésor: C'est exact.

Senator Leblanc: Regarding the envelope system, when the main estimates were tabled, the amount given was \$74,994,000,000. I understand that at the present time, the figure is 70,109,000,000. This represents an increase of approximately 10 per cent over the main estimates tabled for March 31, 1981 for consideration in '81 and '82.

If this envelope system is operating so well between the departments, I wonder why we need supplementary estimates (E)? Why do we need to authorize additional funds if the departments can draw on the reserves within an envelope and transfer funds between themselves? Why the 10 per cent increase? This is a rather important question, since a sum of \$6 billion seems very high to me.

Hon. Mr. Johnston: Perhaps you did not understand the answer I gave a little while ago to Senator Doody.

Senator Leblanc: Maybe I did not.

Hon. Mr. Johnston: We have a fiscal plan for overall planned expenditures. The main estimates cover only authorized amounts, that is amounts which have been decided on and have already been approved by the Members in the House. Later in the year, as other policies are adopted, we must table supplementary estimates to obtain the authority to spend the reserves in each envelope. We have to proceed in this manner, because we cannot spend the funds in question before we are authorized to do so.

What I mean by this is that a Minister can decide to do something or other or implement a particular program with the reserve funds, but supplementary estimates must be tabled in order for him to obtain the authorization to spend the funds in question.

Therefore, for the 1982-83 fiscal year, I will have to table supplementary estimates from time to time to obtain authorization to spend the \$3.5 billion which I spoke of a little while ago. Have I made myself quite clear?

Senator Leblanc: I understand that you have to bring in supplementary estimates from time to time. I also understand quite clearly that yours is not the only government that needs supplementary estimates. Since we are now speaking of billions of dollars for the new budget, I was wondering whether there is not a better way of forecasting how much we will need, instead of having to add 10 per cent or 15 per cent every year. The fact of the matter is that the initial budget tabled is never really the true budget. However, it is the Minister of Finance who sets the rate of taxation, based on the main estimates. The taxation rate is not based on the supplementary estimates, since the Minister does not know what they will be. I wonder if we could not come up with a better control mechanism to ensure that the main estimates tabled each year are a little

[Text]

adéquats? Maintenant, si le gouvernement a besoin de programmes spéciaux, est-ce qu'il ne pourrait pas, à l'occasion, examiner la possibilité d'abandonner certains programmes qui ne sont pas trop efficaces pour pouvoir—au lieu d'autoriser de l'argent supplémentaire—prendre de l'argent déjà voté et l'appliquer dans de nouveaux programmes? Je pense que ceci constitue une philosophie contraire à celle qui existe ici au gouvernement fédéral et au niveau des gouvernements provinciaux. Je me demande si à un moment donné, après avoir entendu l'auditeur général et le contrôleur général, de même que tous les rapports qui ont été faits, non pas sur la mauvaise administration, mais sur l'administration un peu défectueuse de nos dépenses,—je me demande si on ne peut pas établir le chiffre principal le plus près possible du budget final, car ici vous avez quand même une variation de 10 p. 100.

L'honorable M. Johnston: Je m'excuse, il y a deux budgets. Il y a le budget du ministre des Finances et dans ce budget-là...

Le sénateur Leblanc: Et le budget des revenus.

L'honorable M. Johnston: Et les dépenses, dans les deux.

Le sénateur Leblanc: Le ministre des Finances va chercher les revenus et vous les dépenses.

L'honorable M. Johnston: Non. Il s'agit des deux. Le ministre des Finances établit son déficit selon les revenus et les dépenses.

Le sénateur Leblanc: Au début, pas après le budget supplémentaire.

L'honorable M. Johnston: Le ministre des Finances l'a établi au début de cette année, c'est-à-dire au mois de novembre, et ceci constitue le budget du gouvernement. Là il s'agit d'une bataille de mots, car lorsque je présente le budget des prévisions budgétaires, ce sont les montants pour lesquels nous recherchons une autorisation. C'est à l'intérieur du budget du ministre des Finances. Il ne s'agit pas d'une question à savoir si on ajoute 10 p. 100. C'est le contraire. On reste à l'intérieur de ces prévisions. Ce sont les prévisions du ministre des Finances. Alors, ce n'est pas vraiment un budget, ça donne le détail des dépenses autorisées. C'est toujours le budget du ministre des Finances. Alors, à votre question à savoir si nous possédons le contrôle, je réponds: Oui, nous avons le contrôle. Le contrôle existe en raison de son budget et des enveloppes que le ministre des Finances établit au moment de son budget. Il a établi, à ce moment-là, une limite pour chaque enveloppe. Il a établi des aires pour chaque enveloppe. Quant à moi, j'arrive après, avec les détails pour les programmes prévus, adoptés par les ministres et autorisés par les lois. Il survient d'autres programmes au cours de l'année, et s'ils sont adoptés par la suite, je suis obligé de revenir avec un budget supplémentaire, toujours à l'intérieur des prévisions.

Le sénateur Leblanc: N'est-ce pas un fait qu'à tous les ans, l'on change le déficit? On parle, à un moment donné, que le déficit sera de 11 milliards. Par la suite, on arrive avec des budgets supplémentaires au cours de l'année. L'on sait que l'on va avoir un autre budget qui couvrira les supplémentaires du

[Traduction]

more adequate. Now then, if the Government needs special programs, could it not from time to time consider the possibility of allowing certain programs that are not too effective to lapse so that, instead of authorizing additional funds, it could use funds already authorized for the new programs? I think that this philosophy goes against that of the federal Government and the provincial governments. After hearing from the Auditor General and the Comptroller General, as well as reading all of the reports on the mismanagement of our expenditures, I wonder if we could not establish a main figure which comes as close as possible to the final budget. Right now, we have a variation of 10 per cent.

Hon. Mr. Johnston: I am sorry, but there are two budgets. There is the Finance Minister's budget and in that budget...

Senator Leblanc: And the revenue budget.

Hon. Mr. Johnston: Which includes the expenditure budget.

Senator Leblanc: The minister of Finance goes looking for revenues and you find ways of spending these funds.

Hon. Mr. Johnston: No. Two things are involved here. The Minister of Finance establishes his deficit on the basis of revenues and expenditures.

Senator Leblanc: Initially he does this, not after the supplementary estimates are tabled.

Hon. Mr. Johnston: The Minister of Finance established the deficit figure at the beginning of this year, that is in November. It appears in the Government's budget. It is just a question of words, since when I table supplementary estimates, I am seeking authorization to spend the amounts quoted, amounts which are accommodated within the Minister of Finance's expenditure framework. It is not a question of knowing whether 10 per cent is to be added. On the contrary. We remain within the expenditure framework established by the Minister of Finance. Therefore, while they are not really a budget, the supplementary estimates provide details on authorized expenditures. They still come within the Minister of Finance's expenditure plan. Therefore, as to whether we have some control, I would say yes, we do. We have some control in view of the budget and the envelopes which the Minister of Finance establishes at the time of his budget. He sets a limit on each envelope and determines the sectors to be covered by each envelope. My job comes after this. I provide the details of the programs planned which are then adopted by the Ministers and authorized by legislation. More programs are brought in during the year and, if adopted, I am required to table supplementary estimates, all the while remaining within the expenditure framework.

Senator Leblanc: Is it not true that every year, the amount of the deficit changes? First we say that the deficit will be \$11 billion. Then, supplementary estimates are tabled during the year. We know there will be another budget that will cover the additional expenditures authorized by the Minister of Finance.

[Text]

ministre des Finances. D'un autre côté, le déficit prévu ne sera pas le même, car on augmente les dépenses.

L'honorable M. Johnston: Cela dépend de la différence entre les dépenses et les revenus. L'année dernière par exemple, l'année qui s'est terminée au 31 mars; je pense qu'il y a eu une baisse de 2 milliards de dollars par rapport à ce qui a été prévu, car il y a eu une augmentation pour l'année en question.

Le sénateur Charbonneau: Est-ce que je pourrais vous poser une question, monsieur le ministre? Vous nous dites, dans le moment, que ce que vous nous apportez ici comme prévisions budgétaires ou enfin, comme dépenses, c'est dans le cadre de ce que le ministre des Finances nous a donné à l'intérieur de son budget?

L'honorable M. Johnston: Oui.

Le sénateur Charbonneau: Alors comment se fait-il que souvent, à la fin de l'année, nous ayons dépensé, disons un milliard ou un milliard et demi de plus que ce qui était prévu dans le budget? Il faut que ce soit voté, avant d'être dépensé. Comment expliquez-vous le fait qu'il y a eu chez vous ces excédents de dépenses sur le budget, tel qu'il a été donné?

L'honorable M. Johnston: Pas depuis mon arrivée, pas cette année.

Le sénateur Charbonneau: Je parle en général, en principe. C'est arrivé récemment.

L'honorable M. Johnston: Je ne pense pas.

Le sénateur Charbonneau: C'est même arrivé assez souvent.

L'honorable M. Johnston: Non, je ne pense pas. Je n'ai pas l'impression que nous avons dépassé les montants établis par le ministre des Finances.

Le sénateur Charbonneau: Je me rappelle très bien que le ministre des Finances, dans son budget, a dit que son déficit,—et à cet effet je cite purement des chiffres académiques,—il a dit 12 milliards de dollars. En réalité, le déficit au lieu d'être de 12 milliards de dollars, était de 13.5 milliards de dollars. C'est un milliard et demi de dollars d'excédent. Ce montant a dû être autorisé. Donc, il faut que ce montant soit accepté. C'est là où je veux en venir. Ce montant a dû être autorisé par le Conseil du Trésor. Je crois que le sénateur Doody vous a posé un peu la même question et je n'ai pas compris votre réponse non plus.

L'honorable M. Johnston: Quand vous parlez de déficit, il faut cerner cette question, car le déficit résulte de deux choses: Les revenus d'une part et les dépenses de l'autre. Alors je réponds à votre question dans ce contexte: «Est-ce que vous êtes à l'intérieur de votre budget des dépenses?» Et, je réponds oui. Je ne peux pas dire que le déficit sera le même que celui qui a été établi par le ministre des Finances au mois de novembre, et lui-même non plus ne peut nous le dire, car il y a eu des changements. Vous connaissez la faiblesse de notre économie ainsi que l'augmentation du chômage, de même que le taux d'inflation qui est très élevé. Donc, nos dépenses ont changées en conséquence. Tout ce que je puis vous dire, c'est que nous faisons de sérieux efforts pour établir nos réserves. Nous avons des réserves existantes pour nous protéger contre ces effets. Comme je l'ai dit, je suis confiant que nous allons

[Traduction]

However, the projected deficit will not be the same, since expenditures have increased.

Hon. Mr. Johnston: That depends on the difference between expenditures and revenues. Last year, for example, that is the year ending March 31, I think that there was a drop of \$2 billion as compared to what was projected, since there had been an increase for the year in question.

Senator Charbonneau: Could I ask you a question, Mr. Minister? You are saying that the budgetary estimates or, in other words, the expenditures that you are presenting here are within the expenditure framework established by the Minister of Finance?

Hon. Mr. Johnston: Yes.

Senator Charbonneau: Then, how do you explain that often at the end of the year, we have spent say a billion or a billion and a half more than what was projected in the budget? These expenditures have to be authorized first. How do you explain the fact that you have gone over the expenditure figure given in the budget?

Hon. Mr. Johnston: Not this year, not since I've been here.

Senator Charbonneau: I am speaking in general terms. This has occurred recently.

Hon. Mr. Johnston: I do not think so.

Senator Charbonneau: In fact, it has happened quite often.

Hon. Mr. Johnston: No, I really do not think so. I do not have the impression that we have exceeded the figures set by the Minister of Finance.

Senator Charbonneau: I recall very clearly that in his budget, the Minister of Finance quoted a deficit figure of \$12 billion. In reality, the deficit was \$13.5 billion. That's a billion and a half dollars more. These additional expenditures had to be authorized. That's what I'm trying to get at. This amount must have been authorized by Treasury Board. I believe that Senator Doody asked you the same question and I did not understand your answer either.

Hon. Mr. Johnston: When you speak of deficit, you really must understand that the deficit is a result of two things: revenues, on the one hand, and expenditures on the other. Therefore, to your question "Are you within the expenditure framework?", I would answer, yes. I cannot say whether the deficit will be the same as the one set by the Minister of Finance in November, and he can't say that it will be the same either, since changes have been made. You are aware of the weakness of our economy, the increase in unemployment and the very high rate of inflation. Our expenditures change accordingly. All that I can tell you is that we are making a serious effort to establish our reserves. We have existing reserves to safeguard ourselves against these things. As I said before, I am confident that we will remain within the expendi-

[Text]

demeurer à l'intérieur de nos prévisions pour l'année courante. J'espère que ce sera la même chose l'année prochaine.

Senator Godfrey: I think I am beginning to understand that these policy returns you are talking about are really not approved by Parliament in any form, but they appear in a minister's budget as an estimate of what the particular minister will need later in the year. When the minister decides how to use them, then they are put into the supplementary estimates.

Hon. Mr. Johnston: Exactly.

The Chairman: Is it not true that in previous years the lapses have been the reduction in spending below the estimate of expenditure by the Minister of Finance, and this year with which we are dealing is unique because the lapses are all being used?

Hon. Mr. Johnston: In supplementary estimates (E) no, we do not expect the lapses to be used.

The Chairman: I thought you said that.

Hon. Mr. Johnston: No. The authorization between the main estimates and the supplementaries should exceed the amount of the minister's fiscal plan, and it is the lapse which should bring us back within the fiscal plan. That is always the case.

The Chairman: But previously the lapses have been a reduction in the estimate to bring them below—

Hon. Mr. Johnston: They will always bring it below the estimates.

The Chairman: No, I mean below the Minister of Finance's estimate of expenditures.

Hon. Mr. Johnston: They will also bring us below that.

The Chairman: This year only a part of them will.

Hon. Mr. Johnston: I am not sure what it is you are referring to.

The Chairman: You say, in your statement that:

—the difference can be accounted for by the forecast lapse in spending authority which occurs each year.

In the past, we thought that the lapses had brought it below the—

Hon. Mr. Johnston: But I point out that:

—the total of Main and Supplementary Estimates... exceeds the forecast spending level... the difference can be accounted for by the forecast lapse—

But I am not saying that the difference will be exactly the same as the forecast lapse. We would hope that it would exceed that.

[Traduction]

ture framework for the current year. I hope that we will do the same next year.

Le sénateur Godfrey: Je crois que je commence à comprendre que ces revenus spéciaux dont vous parlez ne sont pas vraiment approuvés par le Parlement, mais qu'ils apparaissent dans le budget d'un ministre comme prévision de ce dont il croit avoir besoin plus tard dans l'année. Lorsque le ministre décide comment les utiliser, ces montants apparaissent alors dans le budget supplémentaire.

L'honorable M. Johnston: C'est exact.

Le président: N'est-il pas vrai qu'au cours des années précédentes, les déchéances représentaient la réduction des dépenses à un niveau en-deçà des montants prévus par le ministre des Finances, et que cette année nous avons une situation unique parce que les déchéances sont toutes utilisées?

L'honorable M. Johnston: Dans le budget supplémentaire (E) nous ne nous attendons pas à ce que les déchéances soient utilisées.

Le président: Je croyais que c'était ce que vous aviez dit.

L'honorable M. Johnston: Non. L'autorisation totale du budget principal et du budget supplémentaire dépassera le montant prévu dans le plan financier du ministre, et c'est la déchéance qui devrait nous ramener dans les limites du plan financier. C'est toujours ce qui se produit.

Le président: Mais auparavant, les déchéances représentaient une baisse des prévisions, pour les ramener à un niveau inférieur...

L'honorable M. Johnston: Les déchéances ramèneront toujours le montant à un niveau au-deçà des prévisions.

Le président: Ce n'est pas ce que je veux dire. Je parle d'un niveau inférieur aux dépenses prévues par le ministre des Finances.

L'honorable M. Johnston: Elles nous ramèneront également à un niveau inférieur à ce montant.

Le président: Cette année, il ne s'agira que d'une partie de ce montant.

L'honorable M. Johnston: Je ne comprends pas tout à fait ce dont vous parlez.

Le président: Dans votre déclaration, vous dites:

—la différence pouvant s'expliquer, par anticipation, du fait de la déchéance de l'autorisation de dépense qui se produit chaque année.

Par le passé, nous pensions que les déchéances avaient ramené ces niveaux à un point au-deçà...

L'honorable M. Johnston: Mais je précise que:

—la somme globale du budget principal et des budgets supplémentaires.. dépasse le niveau des dépenses prévu... la différence peut s'expliquer, par anticipation, du fait de la déchéance...

Mais je ne dis pas que la différence sera exactement égale à la déchéance par anticipation. Nous espérons qu'elle le dépasserait.

[Text]

Mr. Manion: Mr. Chairman, for at least the past five or six years—certainly since I have been looking at the government's expenditure plan—the lapse has been included in the plan as a reduction from total authorized expenditures so that actual expenditures are brought into line with the plan.

The Chairman: I am sorry, I did not hear that.

Mr. Manion: I said that certainly for the past five or six years, the government's expenditure plan has taken account of the projected lapse in order to bring actual expenditures into line with the ceiling set by the Minister of Finance. That has been taken into account, in other words.

The Chairman: I know that it has been taken into account; I just did not think that they needed to do that in the past, but perhaps I am wrong.

Senator Doody: If we could leave the question of the envelopes for a few moments, Mr. Chairman, I should like to ask the minister to enlighten us on the current status of the Consolidated Computer Inc.

When we considered supplementary estimates (D) on December 8, the Honourable Mr. Gray and his colleagues outlined the not very pleasant story of CCI. The government had dropped about \$125 million on that operation up to that point. Also at that time, the Honourable Mr. Gray told us that an investigation would take place. In response to a question from Senator Barrow, he said that a copy of the report would be made available. Mr. Gray said that he believed that the President of the Treasury Board, to whom the report would be made, said that he intended to make that report public when it was completed.

Has that report been made public?

Hon. Mr. Johnston: The report itself has not been made public.

I think in the House in responding to questions on this was that I had no objections to the results of the report being made public. Apparently, the results, conclusions or recommendations of the report were leaked. Certain aspects of the report were referred to in the press.

Since that time, it has also been reported that the report was referred by the Secretary of the Treasury Board to the Deputy Minister of Justice for review, and that is where the matter stands now.

Senator Doody: Will the report be made available? I think it is unfair to everyone if a final judgment is based on press reports. If this report is to be made public, I think it would be far better if it were made public through the tabling of that report itself rather than through press speculations. The media sometimes places emphasis on the wrong things and goes in the wrong direction.

[Traduction]

M. Manion: Monsieur le président, au cours des cinq ou six dernières années—tout au moins depuis que j'étudie les plans de dépenses du gouvernement... la déchéance a été incluse dans le plan comme réduction des dépenses totales autorisées afin que les dépenses réelles soient ramenées dans les limites du plan.

Le président: Je suis désolé. Je n'ai pas entendu ce que vous avez dit.

M. Manion: J'ai dit que certainement, au cours des cinq ou six dernières années, on a tenu compte dans le plan de dépenses du gouvernement de la déchéance prévue afin que les dépenses réelles ne dépassent pas les limites fixées par le ministre des Finances. En d'autres mots, on en a tenu compte.

Le président: Je ais qu'on en a tenu compte; je ne croyais simplement pas qu'on avait eu besoin de le faire par le passé, mais je me trompe peut-être.

Le sénateur Doody: Si nous pouvions oublier la question des enveloppes pour un instant, monsieur le président, j'aimerais demander au ministre de nous en dire plus long sur la situation actuelle en ce qui a trait à la société Consolidated Computer Inc.

Lorsque nous avons étudié le budget supplémentaire (D) le 8 décembre, l'honorable M. Gray et ses collègues nous ont donné un aperçu de la situation pas très plaisante qui existe en ce qui a trait à la CCI. Le gouvernement avait déjà perdu environ 125 millions de dollars dans cette société. A ce moment-là également, l'honorable M. Gray nous a dit qu'il y aurait enquête à ce sujet. En réponse à une question posée par le sénateur Barrow, M. Gray a dit qu'un exemplaire du rapport serait disponible. Le ministre a dit qu'il croyait que le président du Conseil du Trésor, à qui le rapport serait présenté, avait l'intention de le rendre public une fois qu'il serait terminé.

Ce rapport a-t-il été rendu public?

L'honorable M. Johnston: Le rapport même n'a pas été rendu public.

Je crois que j'ai dit en Chambre, en répondant à des questions à ce sujet, que je ne m'opposais pas à ce qu'on rende public les résultats du rapport. Il semblerait que les résultats, les conclusions ou les recommandations du rapport ont été rendus publics grâce à des fuites. On parlait dans la presse de certains aspects du rapport.

Depuis, on a entendu dire que le rapport avait été renvoyé par le secrétaire du Conseil du Trésor au sous-ministre de la Justice pour qu'il l'étudie. On n'en sait pas plus long.

Le sénateur Doody: Le rapport sera-t-il rendu public? Je crois qu'il est injuste qu'un jugement définitif soit fondé sur les rapports de la presse. Si ce rapport doit être rendu public, je crois qu'il vaudrait mieux qu'il soit déposé plutôt que de se fier aux spéculations de la presse. Les médias insistent souvent sur les mauvaises choses et ne saisissent pas toujours toutes les nuances.

[Text]

This is not a pleasant story. CCI started off with a \$3 million government guarantee that went up to \$10 million and up. You are certainly familiar with the story.

In the interest of everybody, I think there is merit in letting us have the report, particularly since the Honourable Mr. Gray told us that the report would be made available, and on that assurance we passed the estimates at that time and ceased questioning him on that.

Hon. Mr. Johnston: I will take note of your point, Senator Doody.

Senator Godfrey: Mr. Chairman, I asked a question on this topic in the Senate a few weeks ago because I thought that all the Conservative senators had a copy of the report and that you were merely denying it to the Liberal Members of Parliament and the public. I am surprised that the Xerox machine was not able to accommodate a copy for Senator Doody. I think I saw Senator Charbonneau, or one of the Conservative senators, waving a copy around.

I might say, Mr. Chairman, it took me some months to get a copy of the Kirby Memorandum, which all the Conservative Members of Parliament had, all the press had, but none of the Liberal Members of Parliament had. I think that that is gross discrimination. I finally got a copy of the Kirby Memorandum from the press, but it had all kinds of annotations on it. So, I was one of the favoured few on the government side who was allowed to see that memorandum.

This is a ridiculous situation. I have been interested in freedom of information legislation for some time now, but why do we have to wait until the Department of Justice gives a review of this? What is the real reason for holding this up? Why we can we and the public not have it since the members of the Conservative party and the press have copies of it?

Hon. Mr. Johnston: As I said, senator, there are no secrets with respect to the report. I have not seen the leaked documents, but I gather that they—

Senator Godfrey: There are a lot of secrets.

Hon. Mr. Johnston: The report, as I said, has been referred to the Department of Justice. I spoke to the Auditor General about this.

Senator Benidickson: Why has it gone to the Department of Justice? Is that a delaying tactic?

Hon. Mr. Johnston: Senator, the results of the investigation are public. It seems to me that that is very clear.

Senator Godfrey: They are not.

Senator Benidickson: If that is the case, why have we not received copies?

[Traduction]

Ce n'est pas une histoire très plaisante. La CCI a commencé avec une garantie de 3 millions de dollars provenant du gouvernement; cette garantie est passée à 10 millions de dollars et puis... vous connaissez certainement l'histoire.

Dans l'intérêt de tous, je crois qu'il vaut mieux de rendre le rapport public, particulièrement puisque l'honorable M. Gray nous a dit qu'il serait disponible; c'est pour cela que nous avons adopté les prévisions à ce moment-là et que nous avons cessé de poser des questions à ce sujet.

L'honorable M. Johnston: Je prends note de ce que vous dites, sénateur Doody.

Le sénateur Godfrey: Monsieur le président, j'ai posé une question à ce sujet au Sénat il y a quelques semaines parce que je croyais que tous les sénateurs conservateurs disposaient d'un exemplaire du rapport et que vous ne le refusiez qu'aux députés libéraux et au public. Je suis surpris que l'appareil Xerox n'ait pas pu produire une copie du document pour le sénateur Doody. Je crois que j'ai vu que le sénateur Charbonneau ou un autre sénateur conservateur avait un exemplaire de ce rapport.

Monsieur le président, il m'a fallu plusieurs mois pour obtenir le mémoire Kirby, un document que tous les députés conservateurs et la presse avaient en main, mais qu'aucun député libéral n'avait pu obtenir. Je crois qu'il s'agit d'un évident cas de discrimination. J'ai finalement obtenu un exemplaire du document, de la presse, mais on avait écrit toutes sortes de choses en marge et ainsi de suite. J'étais un des rares membres du parti Libéral qui a pu lire ce document.

C'est une situation ridicule. Je m'intéressé depuis déjà un bon moment à la Loi sur la liberté d'accès à l'information. Mais pourquoi devons-nous attendre que le ministère de la Justice étudie ce document? Quelle est la vraie raison pour laquelle on retarde la publication du rapport? Pourquoi le public et nous-mêmes ne pouvons-nous pas recevoir ce document puisque les membres du Parti conservateur et la presse ont déjà des exemplaires?

L'honorable M. Johnston: Comme je l'ai déjà dit, monsieur le sénateur, il n'y a rien de confidentiel dans ce rapport. Je n'ai pas vu les documents qui ont fait l'objet de fuites, mais je suppose qu'ils...

Le sénateur Godfrey: Il y a beaucoup de secrets.

L'honorable M. Johnston: Le rapport, comme je l'ai dit, a été renvoyé au ministère de la Justice. J'en ai parlé au vérificateur général.

Le sénateur Benidickson: Pourquoi l'a-t-on renvoyé au ministère de la Justice? Est-ce une façon de retarder les choses?

L'honorable M. Johnston: Monsieur le sénateur, les résultats de cette enquête ont été rendus publics. Il me semble que c'est très évident.

Le sénateur Godfrey: Ils ne l'ont pas été.

Le sénateur Benidickson: Si c'était le cas, pourquoi n'en avons-nous pas reçu des exemplaires?

[Text]

Senator Godfrey: Do you mean to say that you personally guarantee that the whole report has appeared in the press?

Hon. Mr. Johnston: I did not mean to leave that impression, senator.

The statement I made in the House at the time this issue was raised was that I had no objection to the results of the report being made public, and I still have no objection to the results of the report being made public.

Senator Benidickson: What has the Department of Justice got to do with it?

The Chairman: Perhaps we should allow the minister to complete his reply, senator.

Hon. Mr. Johnston: Perhaps the Secretary of the Treasury Board would comment on that aspect of it.

Mr. Manion: Honourable senators, I referred the report to the Department of Justice to determine whether legal action should be taken against any of the people mentioned in the report.

Senator Godfrey: Then the natural question to ask is why does that stop the report from becoming public? Why can the public not look at it at the same time as the Department of Justice?

The Prime Minister has stated that in spite of the fact that we do not have a Freedom of Information Act, we would act as though we did, and I have not seen much evidence of that so far.

This is a perfect example. Why is there hesitation to make it public? I know that you can come back with the argument that it was stolen, and just because everyone else has it, it should not formally be made public. What possible reason is there for not making it public?

Hon. Mr. Johnston: Let me just comment to this extent, senator. As I said, and as I have said before, I think that the taxpayers of Canada have every right to know how their money is being spent. I think that the matter should be thoroughly aired. That is why we commissioned the report in the first instance, to try to ensure that what happened at CCI is not repeated, and if there are problems in the system that we are able to get at them. General Anderson who conducted the study on behalf of the government acted very expeditiously indeed. It would appear that part of the report was leaked.

The question that arises with any report, as senators know, is that before you make it public you must ensure that several aspects of the report are respected, such issues as confidences of Privy Councillors, communications between ministers, advice to ministers and so on. As I said, I think the results of the report have been made public. I still have no objection to that. It was referred to the Department of Justice for the reasons mentioned by the secretary. It has also been referred to the Auditor General. I have talked to the Auditor General, and I would expect that he will comment upon the issue in his report. I am not making a recommendation to him one way or

[Traduction]

Le sénateur Godfrey: Vous voulez dire que vous pouvez nous assurer personnellement que tout le rapport a été publié dans les journaux?

L'honorable M. Johnston: Ce n'est pas ce que j'essayais de dire, monsieur le sénateur.

J'ai dit à la Chambre des communes lorsque la question a été soulevée que je ne m'opposais pas à ce que les résultats du rapport soient rendus publics, je ne m'y oppose toujours pas.

Le sénateur Benidickson: Mais pourquoi a-t-on mêlé le ministère de la Justice à toute cette histoire?

Le président: Peut-être devrions-nous permettre au ministre de finir de répondre à la question, monsieur le sénateur.

L'honorable M. Johnston: Peut-être le secrétaire du Conseil du Trésor aimerait-il offrir un commentaire à ce sujet.

M. Manion: Honorables sénateurs, j'ai renvoyé le rapport au ministère de la Justice afin de déterminer si des mesures juridiques devraient être prises contre les personnes qui y sont mentionnées.

Le sénateur Godfrey: Donc, il serait normal de demander pourquoi cela empêche le rapport d'être rendu public? Pourquoi le public ne peut-il pas le consulter en même temps que le ministère de la Justice?

Le premier ministre a dit qu'en dépit du fait que nous n'avons pas encore de loi sur la liberté d'accès à l'information, nous nous comporterions comme si nous en avions une, et jusqu'à présent, je n'ai pas vu de signes d'un tel comportement.

C'est un exemple idéal. Pourquoi hésite-t-on à rendre ce document public? Je sais que vous pouvez nous dire qu'il a été volé, et que ce n'est pas simplement parce que tous les autres en possèdent un exemplaire qu'on devrait le rendre public. Quelle raison avez-vous pour ne pas le rendre public?

L'honorable M. Johnston: Laissez-moi simplement ajouter ceci, monsieur le sénateur. Comme je viens de le dire, et comme je l'ai dit auparavant, je crois que les contribuables canadiens ont le droit de savoir comment on dépense leur argent. Je crois que la question devrait être étudiée à fond. C'est pour cela que nous avions demandé que ce rapport soit préparé, c'est-à-dire afin d'assurer que ce qui s'est passé à la CCI ne sera pas répété et que s'il y a des problèmes dans le système nous soyons en mesure de les régler. Le Général Anderson, qui a effectué l'étude au nom du gouvernement, a procédé avec une grande célérité. Il semble que cette partie du rapport a fait l'objet de fuites.

Comme les sénateurs le savent, il faut, avant de rendre public un rapport, s'assurer que plusieurs de ses aspects ont été respectés, comme par exemple les divulgations des conseillers privés, les communications entre ministres, les conseils offerts aux ministres et ainsi de suite. Comme je l'ai dit, je crois que les résultats du rapport ont été rendus publics. Je ne m'y oppose toujours pas. On a renvoyé le rapport au ministère de la Justice pour les raisons que vous a données le secrétaire. On a également renvoyé le rapport au vérificateur général. Je lui en ai parlé, et je m'attends à ce qu'il aborde la question dans son rapport. Je ne lui présenterai pas de recommandations dans un

[Text]

the other, but I would expect that he would comment upon it in which case it would go before the Public Accounts Committee as well and be available for full examination before that committee.

In the meantime, no definitive decision has been taken with respect to the release of the report itself for the reasons which I have mentioned.

Senator Doody: One of the questions raised at that time, and what I was really getting at, was the repetition of what appeared to be the errors involved in the financing and management of this particular operation. There seemed to be more money being thrown in without doing a great deal about the problems that were inherent in the losing of the first three or four million, the subsequent 10 million, and then the next 40 million and so on. The management was, obviously, being reviewed by a board of directors. On that board of directors there are representatives of the Crown.

Could the minister, or his officials, tell us what criteria there are in terms of putting ministers on boards who are theoretically looking after the Crown's or the taxpayers' interests? Does the Treasury Board have any guidelines for those people to follow, or do these directors have any responsibility of reporting on the operations or opinions of the management of such companies, or are they just set loose on their own? Does Treasury Board have any involvement in this sort of thing?

Mr. Manion: Mr. Chairman, the public servants who sit on the boards of directors of crown-owned corporations, or corporations in which the Crown has an interest, are there as representatives of the responsible minister who holds the shares on behalf of the Crown. They are not a Treasury Board responsibility and the Treasury Board does not have any jurisdiction over them nor do they have any responsibility to report.

Senator Doody: Therefore, in this whole huge apparatus of government there are no guidelines, directives or set-out responsibilities for those directors even though they are responsible to the taxpayers for the management and control of these millions and millions of dollars?

Mr. Manion: They are responsible to the minister who holds the shares on behalf of the Crown.

Senator Doody: Does each minister have it in his own prerogative to dictate or to set up his own reporting system or guidelines, or to tell these various directors who are responsible to him what he wants from them, when he wants it and how he wants it?

Mr. Manion: That is right. They do, of course, have responsibility as directors under the Canada Business Corporations Act as well.

Senator Balfour: As a supplementary question, you say they have responsibility under the Canada Business Corporations Act, but is it not correct that they are also indemnified by the Crown against any liability that might arise as a result of their functioning as directors? For example, if a bankruptcy

[Traduction]

sens ou dans l'autre, mais je m'attends à ce qu'il offre des commentaires à ce sujet; le cas échéant le rapport sera alors présenté au Comité des comptes publics qui sera chargé de l'étudier.

Entretemps, aucune décision définitive n'a été prise quant à la publication du rapport même pour les raisons que j'ai déjà mentionnées.

Le sénateur Doody: Je voulais vraiment aborder une des questions qu'on avait soulevé à ce moment-là, soit la répétition de ce qui semblait être des erreurs de gestion et de financement dans cette affaire en particulier. Il semble que d'autres fonds ont été investis sans avoir d'abord tenté de régler les problèmes qui ont causé la perte des trois ou quatre premiers millions de dollars, des dix autres millions, et des 40 autres millions et ainsi de suite. Évidemment, la gestion devait répondre à un conseil d'administration. Ce conseil compte des représentants de la Couronne.

Le ministre ou ses représentants pourraient-ils nous dire selon quels critères on nomme des ministres aux conseils qui sont théoriquement chargés de protéger les intérêts de la Couronne ou des contribuables? Le Conseil du Trésor a-t-il formulé des lignes directrices que doivent suivre ces personnes ou ces directeurs sont-ils chargés de présenter un rapport sur les activités de la société ou sur leurs opinions de la direction de ces sociétés, ou bien leur laisse-t-on faire ce qu'ils désirent? Le Conseil du Trésor s'impose-t-il dans ce genre de chose?

M. Manion: Monsieur le président, les fonctionnaires qui font partie des conseils d'administration de sociétés appartenant à la Couronne, ou de sociétés dont la Couronne possède des actions, sont des représentants du ministre responsable qui détient les actions au nom de la Couronne. Ils ne sont pas responsables auprès du Conseil du Trésor et ce dernier n'a aucune autorité quant à leurs activités; de plus, ces personnes ne sont pas tenues de présenter un rapport à ce sujet.

Le sénateur Doody: Ainsi, dans tout ce système gouvernemental, il n'y a pas de ligne directrice qui précise les responsabilités de ces directeurs même s'ils sont responsables auprès des contribuables pour la gestion et le contrôle de ces certaines de millions de dollars?

M. Manion: Ils sont responsables auprès du ministre qui détient les actions au nom de la Couronne.

Le sénateur Doody: Est-ce que chaque ministre peut imposer ou établir son propre système de contrôle ou de lignes directrices, ou dire à ces directeurs, qui doivent lui faire rapport, ce à quoi il s'attend d'eux?

M. Manion: C'est exact. Évidemment, ces directeurs ont certaines responsabilités qui leur sont imposées dans le cadre de la Loi sur les corporations commerciales canadiennes également.

Le sénateur Balfour: J'aimerais poser une autre question. Vous dites qu'ils sont responsables aux termes de la Loi sur les corporations canadiennes commerciales, mais n'est-il pas vrai qu'ils sont également protégés par la couronne contre toute responsabilité pouvant découler de leurs activités à titre de

[Text]

occurred, would they be personally liable for the wages of employees?

Mr. Manion: Normally they would be indemnified by the Crown, as servants of the Crown.

Senator Balfour: If they are indemnified then, in fact, they have no responsibility under the Canada Business Corporations Act.

The Chairman: Except that out of the CBCA there are certain things you cannot indemnify against.

Senator Balfour: Such as negligence, bad faith and so on.

The Chairman: Yes.

Senator Doody: Whether any of these things or all these things were touched on, we will not really know until we see the report, assuming that some of these things are covered in the report. In the event that they are, does the minister feel there is any merit in Treasury Board examining the whole system of appointment of directors to companies who are dependent upon government for their funding? Somebody has to be responsible to somebody.

Hon. Mr. Johnston: Apropos of that, Senator Doody, I believe you put your finger on a much broader question. That is the whole issue of control, direction, accountability of crown corporations, which is one of the areas that I have had some responsibility for since coming to the Treasury Board. I can report progress in that regard. I think that in the very near future you will see us bringing forward legislative proposals designed to accomplish the Crown's objectives in that regard as a responsible shareholder, and that will touch upon the various issues you raised. I said the very near future, and I know I have made statements like that for some time, but this has been a matter of great concern, and we have had very extensive consultation with crown corporations themselves, management of crown corporations, government officials and the Auditor General. There was an interdepartmental task force, and, of course, we also had behind us Bill C-27, the blue paper of the Privy Council done in the 1970s. Therefore, I think we are bringing it to fruition. I hope honourable senators will examine and comment on the proposals that we will be bringing forth.

Senator Doody: That is good to hear, Mr. Minister, but along that same line, in the supplementary estimates (E) we see in the Department of Industry, Trade and Commerce a \$1 vote which increases the size of the loan guarantee umbrella for Canadair Limited from \$150 million to \$1,350 million. What control now will the Crown have over the operation of that company, or how will the interest of the shareholders, in this case the taxpayers, be protected in the overall management objectives of this little operation?

[Traduction]

directeurs? Ainsi, dans un cas de faillite, seraient-ils personnellement responsables en ce qui concerne les salaires des employés?

M. Manion: Ils devraient normalement être indemnisés par la Couronne, en tant qu'employés de la Couronne.

Le sénateur Balfour: S'ils sont indemnisés, alors ils n'ont en fait aucune responsabilité en vertu de la Loi sur les Corporations commerciales canadiennes?

Le président: Sauf qu'aux termes de cette loi, il y a certaines raisons pour lesquelles on ne peut obtenir des indemnités.

Le sénateur Balfour: Comme la négligence, la mauvaise foi, ainsi de suite.

Le président: Oui.

Le sénateur Doody: En réalité, nous ne saurons pas avant la publication du rapport si ces questions ont été étudiées, en supposant qu'elles aient été incluses dans le rapport. Le cas échéant, le ministre est-il d'avis qu'il y aurait avantage à ce que le Conseil du Trésor examine l'ensemble du système ou l'idée de nommer les directeurs des sociétés qui dépendent du gouvernement pour leur financement? Il faut qu'en fin de compte quelqu'un soit responsable envers un autre.

L'honorable M. Johnston: A ce propos, sénateur Doody, je crois que vous avez mis le doigt sur un problème beaucoup plus vaste. Il s'agit de toute la question de contrôle, de direction, et de responsabilité des sociétés de la Couronne, qui représente un secteur dont j'ai eu la responsabilité depuis mon entrée en fonction au Conseil du Trésor. Je puis vous assurer qu'il y a eu amélioration dans ce secteur. Je crois que dans un avenir très proche nous serons en mesure de présenter des propositions législatives conçues dans le but de réaliser les objectifs de la Couronne à cet égard, en tant qu'actionnaire responsable et que ces mesures traiteront des divers problèmes que vous avez soulignés. J'ai dit dans un avenir très proche, et je sais que j'ai fait des déclarations comme celle-là depuis quelque temps, mais cette question a soulevé beaucoup d'inquiétudes, et nous avons eu des consultations très nombreuses avec les sociétés de la Couronne mêmes, la direction des sociétés de la Couronne, les représentants du gouvernement et le Vérificateur général. Il y a eu un groupe de travail interministériel et, évidemment, il y a eu aussi le projet de loi C-27, le Livre bleu du Conseil privé qui remonte aux années 70. Par conséquent, je suis d'avis que nous sommes sur le point de réaliser tout ceci. J'espère que les honorables sénateurs examineront et commenteront les propositions que nous allons mettre de l'avant.

Le sénateur Doody: Je suis heureux de vous l'entendre dire, monsieur le ministre, mais dans le même ordre d'idées, il y a dans le budget supplémentaire (E) au chapitre du ministère de l'Industrie et du Commerce un crédit de 1\$ qui élargit la portée de la garantie de prêt à Canadair Limited de 150 millions de dollars à 1 350 000 000\$. Quel contrôle la Couronne exercera-t-elle sur les opérations de cette société, ou comment les intérêts des actionnaires, dans ce cas, les contribuables, seront-ils protégés dans le cadre des objectifs de gestion globale de cette petite transaction?

[Text]

Hon. Mr. Johnston: Senator Doody, the importance in any of these instances seems to me where the Crown has an obligation—you know opposite ended companies contingent or direct—to ensure that we have information systems and we know what is going on, and we are satisfied with the representation of the board of directors, and also that we know what the corporate plan is and where we are going. You may have seen interviews given by management of Canadair with respect to the company's prospects and how the company compares with respect to other corporations in the industry, and I believe that adequate mechanisms are now in place to ensure that the Crown interests will be protected.

Senator Doody: Were the same mechanisms available in the case of CCI?

Hon. Mr. Johnston: I would put CCI in a totally different category. First of all, CCI was not a crown corporation in the sense that Canadair is. Canadair in itself is not a scheduled corporation under the Financial Administration Act. Canadair was acquired and it is wholly-owned. CCI came about through particular programs. Originally, I suppose, it was GAP, then the Enterprise Development Board and then the conversion of debt to equity back in 1976, and never at any time did the Crown actually have 100 per cent of that corporation during the history of the company. It was quite a different set of circumstances and quite a different kind of company with quite a different history. I would not think the two are analogous at all.

Senator Doody: Along that line, with respect, Mr. Minister, they are very much the same. There are piles and piles of public funds at risk here and the proper accounting for these funds, whether it is a private corporation with crown representatives on the board or a semi-public corporation or strictly a crown corporation, they are all funded through public money. I would submit that there is an obligation of accountability in all of these cases and, more importantly, perhaps, there is a responsibility of control over the management and expenditure of these moneys to see that we do not get into big difficulties. That is a huge increase in the line of credit of the guarantee of Canadair in just two years from \$150 million to \$1,350 million, and it is done under a \$1 vote in supplementary estimates (E). It seems to be unusual for this Canadair vote of that size to come into supplementary estimates (E) in such a short period of time. It would perhaps be more fitting in the main estimates—or is there a major emergency that demands a guarantee increase of that size?

Hon. Mr. Johnston: No. First, I would not interpret the \$1.35 billion as being the loans outstanding of Canadair.

Senator Doody: No, that is a guarantee.

[Traduction]

L'honorable M. Johnston: Sénateur Doody, la question importante dans toutes ces transactions est à mon avis que la Couronne a une obligation—à l'encontre de certaines autres sociétés—de s'assurer que nous avons des systèmes d'information et que nous sommes au courant de ce qui se passe, et que nous sommes satisfaits de la représentation du conseil d'administration, et que nous savons aussi ce que sont les projets de la société et dans quelle direction nous nous orientons. Vous aurez probablement assisté à des entrevues données par la direction de Canadair concernant les projets de la société et vous aurez pu la comparer à d'autres sociétés dans l'industrie, et je suis d'avis que des mécanismes convenables sont maintenant en place pour assurer la protection des intérêts de la Couronne.

Le sénateur Doody: Les mêmes mécanismes existaient-ils dans le cas de la CCI?

L'honorable M. Johnston: Je placerais la CCI dans une catégorie tout à fait différente. D'abord, il ne s'agit pas d'une société de la Couronne dans le même sens que Canadair. Canadair même n'est pas une société prévue dans la Loi sur l'administration financière. Canadair a été achetée et cette société appartient entièrement au gouvernement. L'acquisition de la CCI a été faite grâce à des programmes spéciaux. Je suppose qu'il s'agissait antérieurement de GAP, puis du programme de développement des entreprises, et par la suite il y a eu conversion de la dette en capital-actions en 1976, et en aucun temps la Couronne n'a possédé 100 pour cent des actions de cette société. Il s'agissait de circonstances complètement différentes et d'une société ayant des antécédents tout à fait différents. Je ne vois aucune analogie entre ces deux sociétés.

Le sénateur Doody: Dans cet ordre d'idées, avec tous mes respects, monsieur le Ministre, elles sont très semblables. Il y a des sommes très considérables de fonds publics en jeu ici et la responsabilité de ces fonds, qu'il s'agisse d'une société privée ayant des représentants de la Couronne au conseil d'administration ou d'une société semi-publique ou strictement d'une société de la Couronne, elles sont toutes financées au moyen des fonds publics. Je prétends que dans tous ces cas, il doit y avoir l'obligation de rendre compte, et encore plus important, peut-être, il faut exercer un contrôle sur la gestion et les dépenses de ces sommes d'argent afin de ne pas s'enliser dans d'énormes difficultés. Il s'agit d'une énorme augmentation de la marge de crédit consentie en vertu de la garantie à Canadair dans seulement deux ans, qui est passée de 150 millions de dollars à 1 350 000 000 \$, et en vertu d'un crédit de 1\$ dans le budget supplémentaire (E). Il semble inhabituel qu'un crédit aussi important en faveur de Canadair paraisse dans un aussi bref délai dans le budget supplémentaire (E). Il conviendrait peut-être mieux dans le budget principal des dépenses—ou y a-t-il une urgence particulière qui exige une telle augmentation de la garantie?

L'honorable M. Johnston: Non. D'abord, il ne faut pas interpréter ce montant de 1 350 000 000 \$ comme représentant le montant des prêts que doit rembourser Canadair.

Le sénateur Doody: Non, il s'agit d'une garantie.

[Text]

Hon. Mr. Johnston: that involves an authorization which the government is seeking, to guarantee up to that amount. I believe it is a matter of public knowledge that Canadair has been proceeding over a period of time. This is not moving from a \$150 million position to a \$1.35 billion position. This is increasing the authorization at that level; but Canadair has been borrowing funds during that period. It has been financing its ongoing programs far in excess of the \$150 million. My recollection is that it was subject to letters of comfort from the government but no guarantees *per se*.

Senator Doody: The reference to comfort letters raises another spectre. I did not know they were involved in the federal government. I thought they were a phenomenon of some of the poorer provinces. Does the Government of Canada actually issue comfort letters without the authority of Parliament?

Hon. Mr. Johnston: If the honourable senator will refer to supplementary estimates (A) of last year, he will note that under the Department of Industry, Trade and Commerce, vote 1a, there is an explanation of a requirement which refers to guaranteed loans to Canadair of \$150 million. It refers also to letters of comfort and \$200 million that will still remain outstanding. That was in supplementary estimates for the fiscal year 1980-81.

Senator Doody: Are those comfort letters a common occurrence? Is it a regularly used vehicle in the Government of Canada?

Senator Benidickson: They are new to me.

Hon. Mr. Johnston: They are, of course, subject to the control of the Minister of Finance.

Senator Doody: Who signs a comfort letter? I suppose the Minister of Finance.

The Chairman: They are not actionable, are they?

Senator Doody: Is it possible that the Government of Canada would refuse to honour the signature of the Minister of Finance?

The Chairman: A good point.

Senator Doody: What do we need Parliament for if—

The Chairman: Are you saying that it is a guarantee?

Senator Doody: They are really a guarantee, and they are done outside the parliamentary process.

Senator Godfrey: They are a moral guarantee.

The Chairman: Perhaps I should point out that I undertook that the minister would be away from here by 4 p.m.

Senator Doody: At what time tomorrow morning can we expect him? I am sorry, Mr. Chairman; I have been monopolizing this afternoon's meeting.

The Chairman: Does the committee wish the minister to return at another time?

[Traduction]

L'honorable M. Johnston: C'est une autorisation de dépenses que le gouvernement garantit jusqu'à concurrence de ce montant. Je crois que le public est au courant que Canadair a entrepris des programmes au cours d'une certaine période de temps. Il ne s'agit pas de passer de 150 millions de dollars à 1 350 000 000 \$. Ce n'est qu'une augmentation de l'autorisation des dépenses à ce niveau; mais Canadair a emprunté des fonds au cours de cette période. Cette société a financé ses programmes courants qui excèdent de beaucoup 150 millions de dollars. Autant que je sache, il y a eu des lettres d'accord du gouvernement mais aucune garantie comme telle.

Le sénateur Doody: L'allusion aux lettres d'accord provoque soulève un autre aspect. Je ne savais pas que le gouvernement fédéral utilise ce procédé. Je croyais que cela se faisait uniquement dans les provinces pauvres. Le gouvernement du Canada émet-il des lettres d'accord qui échappent à l'autorité du Parlement?

L'honorable M. Johnston: Si l'honorable sénateur se reporte au budget supplémentaire (A) de l'année dernière, il observera qu'au chapitre du ministère de l'Industrie et du Commerce, crédit 1a, il y a une explication concernant les prêts garantis à Canadair de 150 millions de dollars. Il y a aussi une référence aux lettres d'accord et au montant de 200 millions de dollars qui reste à rembourser. Il s'agit du budget supplémentaire de l'exercice financier 1980-1981.

Le sénateur Doody: Ces lettres d'accord sont-elles fréquentes? S'agit-il d'une pratique courante du gouvernement du Canada?

Le sénateur Benidickson: C'est nouveau pour moi.

L'honorable M. Johnston: Elles sont évidemment assujetties au contrôle du ministère des Finances.

Le sénateur Doody: Qui signe une lettre d'accord—je suppose que c'est le ministre des Finances.

Le président: Elles ne sont pas sujettes à des poursuites judiciaires, n'est-ce pas?

Le sénateur Doody: Est-il possible que le gouvernement du Canada refuse de faire honneur à la signature du ministre des Finances?

Le président: Voilà une bonne question.

Le sénateur Doody: Pourquoi avons-nous besoin du Parlement si...

Le président: Avez-vous dit qu'il s'agit d'une garantie?

Le sénateur Doody: Ces lettres représentent une garantie, et elles ne font pas partie du processus parlementaire.

Le sénateur Godfrey: Elles représentent une garantie morale.

Le président: Peut-être devrais-je souligner que j'ai promis au ministre qu'il pourrait partir d'ici avant 16 heures.

Le sénateur Doody: A quelle heure pouvons-nous le rencontrer demain matin? Je regrette, monsieur le président, d'avoir monopolisé la séance de cet après-midi.

Le président: Le Comité désire-t-il que le ministre revienne?

[Text]

Senator Doody: I would like to hear more about comfort letters. It reminds me of the days of wine and roses in Newfoundland when Mr. Smallwood was a great pen pal of a number of people around the countryside. However, I am not suggesting that we have the same sort of situation here. I know that Senator Charbonneau is anxious to question the minister.

Senator Godfrey: Has the president of Canadair appeared before a House of Commons committee? Has he been questioned? If we are going to approve a guarantee of \$1.35 billion, then surely he is the person of whom we should be asking questions.

Senator Benidickson: We should also call in the bankers.

Senator Charbonneau: If they are so successful, why are they not able to generate their own funds without these government guarantees?

Hon. Mr. Johnston: I would hesitate to comment on the operations of the company. Those questions should be directed to the minister responsible. It is clear, though, that with the magnitude and nature of this program, the break-even point on sales, and so on, most of which is public knowledge—at least, Mr. Carson made statements to the effect—this level of financing is required. It is difficult for me to comment beyond that; but I am sure the responsible minister would be pleased to respond in detail.

Le sénateur Leblanc: Si je comprends bien, il y a une grosse différence entre le programme de développement d'entreprises, par lequel nous avons financé Consolidated Computer et Canadair. Canadair appartient entièrement au gouvernement canadien, tandis que Consolidated Computer était à l'intérieur d'un autre programme.

L'honorable M. Johnston: Justement.

Senator Benidickson: Mr. Chairman, regardless of your expectation of how much homework we do on papers given to us in advance, I object, as I did yesterday, to getting something over a weekend which raises all these points. We did not get the information until we came into the room and it was available on the table. Today there were not even enough English copies for me to have one, and I am not bilingual.

The Chairman: With respect to notes, I believe you are referring to the minister's statement.

Senator Benidickson: Yes.

The Chairman: We are in the hands of the minister as to when we get that. They were kind enough to give it to us in advance.

Senator Benidickson: But all these points are referred to in the minister's statement and we did not get it until we came in.

Senator Leblanc: We had it yesterday.

Senator Benidickson: The Senate was not sitting yesterday.

[Traduction]

Le sénateur Doody: J'aimerais en savoir davantage au sujet des lettres d'accord. Cela me rappelle les beaux jours à Terre-Neuve où M. Smallwood entretenait une correspondance régulière avec un bon nombre de personnes au pays. Cependant, je ne dis pas que c'est la même situation ici. Je sais que le sénateur Charbonneau attend avec impatience de poser des questions au ministre.

Le sénateur Godfrey: Le président de Canadair a-t-il comparu devant un comité de la Chambre des communes? A-t-il été interrogé? Si nous devons approuver une garantie de 1,35 milliard de dollars, alors il est certainement la personne désignée pour répondre à nos questions.

Le sénateur Benidickson: Nous devrions aussi demander aux banquiers de comparaître.

Le sénateur Charbonneau: Si les affaires vont aussi bien, pourquoi cette société ne peut-elle pas produire ses propres capitaux sans recourir à ces garanties du gouvernement?

L'honorable M. Johnston: J'hésite à commenter les opérations de cette société. Ces questions devraient être adressées au ministre responsable. Il est clair cependant qu'étant donné l'ampleur et la nature de ce programme, le seuil de rentabilité en ce qui concerne les ventes, ainsi de suite, dont le public est au courant en grande partie—du moins, M. Carson a fait des déclarations à cet égard—exige un certain financement. Il m'est difficile d'en dire davantage, mais je suis sûr que le ministre responsable serait heureux de vous donner des détails à ce sujet.

Senator Leblanc: If I understand correctly, there is a big difference between the enterprise development program through which Consolidated Computer was financed and Canadair. Canadair is wholly owned by the Canadian Government whereas Consolidated Computer is part of another program.

Hon. Mr. Johnston: Exactly.

Le sénateur Benidickson: Monsieur le président, quelles que soient vos attentes concernant le travail relatif aux documents qui nous sont remis à l'avance, je m'oppose, comme je l'ai fait hier, à ce que l'on nous remette des documents durant la fin de semaine qui soulèvent toutes ces questions. Nous n'avons reçu les renseignements que lorsque nous sommes entrés dans cette pièce; les documents étaient sur la table. Aujourd'hui il n'y avait même pas suffisamment d'exemplaires en anglais pour que je puisse en avoir un, et je ne suis pas bilingue.

Le président: S'il s'agit de notes, je suppose que vous faites allusion à la déclaration du ministre.

Le sénateur Benidickson: Oui.

Le président: Le moment où ces documents nous sont remis dépend du ministre. Il a eu la bonté de nous les faire parvenir à l'avance.

Le sénateur Benidickson: Mais toutes ces questions sont mentionnées dans la déclaration du ministre et nous n'avons reçu les copies que lorsque nous sommes arrivés.

Le sénateur Leblanc: Nous les avions hier.

Le sénateur Benidickson: Le Sénat ne siégeait pas hier.

[Text]

The Chairman: Yes, it was; it sat last night.

Senator Leblanc: I got it yesterday, in both languages.

Senator Godfrey: Mr. Chairman, we have promised the minister to let him leave at 4 p.m. I do not think we should keep him.

Hon. Mr. Johnston: Mr. Chairman, I wish I could stay longer. I have found the questioning very interesting. Unfortunately I have another meeting to attend and I am late now. As I have said in the past, I am always available to this committee if it wishes to invite me.

The Chairman: Let us see how we get along with Mr. Manion. I do not say that perjoratively. We have always got along well with Mr. Manion, and usually it has not been necessary to bring the minister back.

Senator Benidickson: On the issue of letters of comfort and the responsibility of government representatives on the boards of certain organizations, we have the minister's information sheet, and reference to Canadair, de Havilland and Northern Transportation. What is the status of those organizations? Have we public representatives on the board of directors, and, if so, which ones?

Mr. Manion: In the case of all of the wholly-owned corporations, the government—

Senator Benidickson: That is not what I wanted to know. Which are wholly-owned?

Mr. Manion: All of the corporations that you mentioned—Canadair, de Havilland, Northern Transportation—are wholly-owned corporations of the Government of Canada. In the case of wholly-owned corporations, the government has the authority to appoint the chief executive officer as chairman, and, as the principal shareholder, to appoint the directors.

Senator Benidickson: Do we get annual public statements showing whether they are in a position of loss or profit?

Mr. Manion: Yes.

Senator Benidickson: In the case of CDC, that is something quite peculiar. We have a 49 per cent investment, I think. Do we have directors on the board? Some appointed by order in council?

Mr. Manion: The Crown has appointed a number of directors to the CDC, senator.

Senator Benidickson: If our representatives reported to the government in the past that our investment was not safe, or that there was something that was likely to be impaired in some way, senior officers of CDC threatened to resign.

Mr. Manion: I cannot comment on that, senator.

[Traduction]

Le président: Oui; il a siégé hier soir.

Le sénateur Leblanc: Je les ai reçues hier, dans les deux langues.

Le sénateur Godfrey: Monsieur le président, nous avons promis au ministre qu'il pourrait partir à 16 heures. Je ne crois pas que nous devrions le retenir.

L'honorable M. Johnston: Monsieur le président, j'aimerais pouvoir rester plus longtemps. Les questions étaient très intéressantes. Malheureusement je dois assister à une autre réunion et je suis déjà en retard. Comme je l'ai dit dans le passé, je suis toujours disponible pour comparaître devant ce comité s'il désire m'inviter.

Le président: Voyons comment nous pouvons nous entendre avec M. Manion. Je ne dis pas cela d'une façon péjorative. Nous nous sommes toujours très bien entendus avec M. Manion, et ordinairement il n'est pas nécessaire de demander au ministre de revenir.

Le sénateur Benidickson: En ce qui concerne les lettres d'accord et la responsabilité des représentants du gouvernement siégeant au conseil d'administration de certains organismes, nous avons des renseignements du ministre et des renseignements sur Canadair, de Havilland et Northern Transportation. Quel est le régime de ces organismes? Y a-t-il des représentants du gouvernement siégeant au conseil d'administration et, le cas échéant, lesquels?

M. Manion: Dans le cas des sociétés qui appartiennent entièrement au gouvernement, le gouvernement...

Le sénateur Benidickson: Ce n'est pas ce que je veux savoir. Lesquelles appartiennent entièrement au gouvernement?

M. Manion: Toutes ces sociétés que vous avez mentionnées—Canadair, de Havilland, Northern Transportation—sont des sociétés qui appartiennent entièrement au gouvernement du Canada. Dans le cas des sociétés qui lui appartiennent entièrement, le gouvernement a le pouvoir de nommer l'administrateur en chef à titre de président, et, comme actionnaire principal, celui de nommer les directeurs.

Le sénateur Benidickson: Y a-t-il des états de compte publics annuels montrant s'ils réalisent des bénéfices ou subissent des pertes?

M. Manion: Oui.

Le sénateur Benidickson: Dans le cas de la CDC, la situation est un peu particulière. Nous avons des investissements de l'ordre de 49 p. 100, je crois. Avons-nous des directeurs au conseil d'administration? Sont-ils nommés par décret du conseil?

M. Manion: La Couronne a nommé un certain nombre de directeurs à la CDC, sénateur.

Le sénateur Benidickson: Lorsque nos représentants ont dit au gouvernement dans le passé que nos investissements n'étaient pas sûrs, ou qu'il y avait quelque chose qui risquait de les compromettre d'une certaine façon, les cadres supérieurs de la CDC ont menacé de donner leur démission.

M. Manion: Je ne peux pas faire de commentaires à ce sujet, sénateur.

[Text]

Senator Benidickson: I suppose we have hundreds of million of dollars in some form of investment there, but if our appointees on the board of directors report something of that kind, I think that the history has been that the chairman of the CDC and the president were going to resign.

Mr. Manion: Where the Crown is not the sole owner of the corporation the directors, of course, not only feel that they have, but do in fact have, a legal responsibility to look after the interests of the minority shareholders. I think the directors have taken the position that their principal responsibility in carrying out their duties is to protect the welfare of the corporation.

Senator Benidickson: Now, in the notes, in Appendix II, to the list of \$1 votes, we have Eldorado Nuclear. I take it they want it in the form of a dollar item in order to get authority to borrow up to \$600 million. Their former limit was \$280 million. What is this largely for? In particular, what proportion of this increase has relation to our business of preparing Candu for sale and trying to sell it here and there?

Mr. Manion: Eldorado Nuclear is seeking authority in this provision to increase the borrowing limit of the corporation from \$280 million to \$600 million. The corporation has already used \$98 million of the present borrowing authority of \$280 million. New net cash requirements of the corporation and its subsidiary company total \$270 million for 1982.

Senator Benidickson: But we hear of our government representatives going all over the world trying to sell Candu. Where could we get a statement as to what our investment has been in this program, and what our revenue has been?

Mr. Manion: That would be AECL, not Eldorado Nuclear.

Senator Benidickson: It is not the same thing?

Mr. Manion: No.

Senator Benidickson: Then we come to Northern Transportation. We have annual reports for Northern Transportation as such, do we?

Mr. Manion: Yes, senator.

Senator Benidickson: I remember that it used to make money. It was an important transportation vehicle to the north. We have alternative means of transportation now, however. Could anybody tell me whether in recent years those annual statements show that revenues exceed expenditures, and the value of the use of the money that is invested in it, or what is the present history or position of Northern Transportation? Is it a profitable organization?

Mr. Manion: It is profitable, senator. We had the corporation before the Treasury Board recently to examine its situation and its plans. I do not have the figures at my fingertips, but I could get them for you.

[Traduction]

Le sénateur Benidickson: Je suppose que nous avons investi d'une façon ou d'une autre des centaines de millions de dollars dans cette société, mais si les personnes que nous avons nommées au conseil d'administration ont dit quelque chose de ce genre, je crois que les faits sont que le président de la CDC et le président du conseil voulaient démissionner.

M. Manion: Lorsque la société n'appartient pas entièrement à la Couronne, les directeurs, évidemment, non seulement ressentent qu'ils ont, mais en fait, ils ont, la responsabilité légale de veiller aux intérêts de la minorité des actionnaires. Je pense que les directeurs considèrent que dans l'exercice de leurs fonctions, leur principale responsabilité consiste à protéger la prospérité de la société.

Le sénateur Benidickson: Dans les remarques, à l'Annexe II, à la liste des crédits de 1 \$, nous avons Eldorado Nucléaire. Je suppose qu'ils désirent une rubrique d'un dollar pour obtenir l'autorisation d'emprunter jusqu'à 600 millions de dollars. Leur première limite avait été fixée à 280 millions de dollars. A quoi cette somme est-elle destinée dans l'ensemble? En particulier, quelle proportion de cette augmentation concerne la préparation des diverses ventes de Candu?

M. Manion: Eldorado Nucléaire cherche à obtenir l'autorisation de porter la limite d'emprunt de la société de 280 millions à 600 millions de dollars. La société a déjà utilisé 98 millions de dollars sur les 280 millions de dollars de son actuelle autorisation d'emprunt. Les nouveaux besoins nets en espèces de la société et de sa filiale totalisent 270 millions de dollars pour 1982.

Le sénateur Benidickson: Mais nous avons appris que nos représentants du gouvernement parcourent le monde pour essayer de vendre le Candu. Où pourrions-nous obtenir une déclaration concernant le montant de nos investissements dans ce programme, ainsi que nos bénéfices?

M. Manion: Il s'agirait de l'EACL et non d'Eldorado Nucléaire.

Le sénateur Benidickson: Ce n'est pas la même chose?

M. Manion: Non.

Le sénateur Benidickson: Nous en arrivons maintenant à la Société des transports du Nord Limitée. Nous avons les rapports annuels concernant cette société, n'est-ce pas?

M. Manion: Oui, sénateur.

Le sénateur Benidickson: Je me souviens que la société faisait d'ordinaire de l'argent. Elle jouait dans le nord un rôle important en matière de transports. A l'heure actuelle, nous avons toutefois d'autres moyens de transport. Quelqu'un pourrait-il me dire si les états annuels montrent qu'au cours des dernières années les recettes ont été supérieures aux dépenses, quelles sommes ont été investies dans cette société, ou quelle est la situation actuelle de la Société des transports du Nord? S'agit-il d'une organisation rentable?

M. Manion: Elle est rentable, sénateur. La société a dernièrement comparu devant le Conseil du Trésor aux fins d'examen de sa situation et de ses projets. Je n'ai pas les chiffres sous la main mais il me serait possible de me les procurer.

[Text]

Senator Benidickson: That could be provided to the committee?

Mr. Manion: Yes.

Senator Benidickson: The same with Canadair. Could we be provided with information about that, too? I would like it to include some reference to the value of the money that has been advanced to them. If it were a private company it would have to account for the cost of borrowed money. Is that taken into account when you decide whether a crown corporation is profitable, or likely to be profitable? Or is it likely to end up in a substantial loss position?

Mr. Manion: Well, of course, where the corporation borrows it has to pay interest on its borrowing, and this is reflected in this statement.

Senator Benidickson: And de Havilland would be in the same category?

Mr. Manion: Yes.

Senator Benidickson: The National Film Board. Is that an organization that sells its product, or are its operations largely for the cultural benefit of the country?

Mr. Manion: The National Film Board has a volume of revenues from sales of its products, senator. We can get that for you if you wish.

Senator Benidickson: Can we have information as to how the revenues compare with the advances given to it?

Mr. Manion: Yes. It is substantially subsidized by the federal government.

The Chairman: But the revolving fund itself refers to items that are sold.

Mr. Manion: That is correct.

Senator Benidickson: Under the supply revolving fund you do say that this is a full recovery proposition.

Mr. Manion: In that particular vote.

Senator Benidickson: Vote 6e.

Mr. Manion: Yes.

Senator Benidickson: The stores revolving fund is something quite different. That is transport. A lot of that fund involves money for capital. It has nothing to do with selling or recovering the funds. It is equipment that is probably in use by the department.

Mr. Manion: It is just a storage and holding facility, senator.

Senator Benidickson: I suppose, with inflation, the stores have a greater dollar value than was provided in previous authorizations.

Mr. Manion: Yes.

[Traduction]

Le sénateur Benidickson: Serait-il possible de les fournir au comité?

M. Manion: Oui.

Le sénateur Benidickson: Il en est de même pour Canadair. Serait-il possible de nous fournir également des renseignements à son sujet? J'aimerais qu'ils comprennent quelques précisions au sujet du montant des avances que nous lui avons faites. S'il s'agissait d'une société privée, elle devrait rendre compte du coût de l'argent emprunté. Tenez-vous compte de ces éléments lorsque vous décidez si une société de la Couronne est rentable ou susceptible de l'être? Ou bien une situation nettement déficitaire était-elle probable?

M. Manion: Bien entendu, lorsque la société emprunte elle doit payer des intérêts et cela se reflète dans cet état financier.

Le sénateur Benidickson: La société de Havilland se trouverait-elle dans la même catégorie?

M. Manion: Oui.

Le sénateur Benidickson: En ce qui concerne l'Office national du film, s'agit-il d'un organisme qui vend ses produits ou bien ses opérations présentent-elles, dans une grande mesure, un avantage culturel pour le pays?

M. Manion: L'Office national du film retire certains bénéfices de la vente de ses produits, sénateur. Nous pouvons vous indiquer le montant si vous le désirez.

Le sénateur Benidickson: Nous serait-il possible d'avoir des renseignements en ce qui concerne la proportion des bénéfices par rapport aux prêts que nous lui avons consentis?

M. Manion: Oui, l'Office national du film bénéficie de subventions importantes du gouvernement fédéral.

Le président: Mais les fonds renouvelables concernent les articles qui sont vendus.

M. Manion: C'est exact.

Le sénateur Benidickson: Dans le cadre du fonds renouvelable des approvisionnements, vous dites qu'il s'agit d'une récupération complète.

M. Manion: Dans ce crédit particulier.

Le sénateur Benidickson: Le crédit 6e.

M. Manion: Oui.

Le sénateur Benidickson: Le fonds renouvelable des approvisionnements est tout à fait différent. Il s'agit des transports. Une grande partie de ces sommes comprennent les immobilisations. Cela n'a rien à voir avec les ventes ou le recouvrement des fonds. Il s'agit du matériel qui est probablement utilisé par le ministère.

M. Manion: Il s'agit simplement de stockage et d'emmagasinement, sénateur.

Le sénateur Benidickson: Je suppose qu'avec l'inflation les stocks ont une plus grande valeur que prévu dans les précédentes autorisations.

M. Manion: Oui.

[Text]

Senator Benidickson: Mr. Chairman, while we have representatives of Treasury Board here, and particularly Mr. Manion, whom I have known for a very long time, and in whom I have a great deal of confidence, it would seem to be appropriate to raise the question of how much strength there is, and how much increase or decrease there is, in the over-all size of the public service. I was rather disturbed to read in the *Financial Times of Canada* an editorial entitled, "In the wrong direction." The editorial says:

Everybody agrees that Canada's economy is not productive enough. We've got too many non-producers and too few producers in the work force.

Then it goes on to refer to the number of personnel that have been provided so recently on an increased basis in the energy department. It compares that with the news that we got last week that Gulf Oil has to lay off many hundreds of people. We then read:

Not only does the number of bureaucrats grow throughout recessions but it continues to grow in times—such as the present—when the government proclaims that it is following a policy of restraint.

Some statistics are given:

There are 133,000 fewer manufacturing jobs in Canada than there were a year ago, according to Statistics Canada. Jobs in primary industry have dropped by 41,000. Construction jobs are down 17,000.

On the other hand, the category of "public administration" had 770,000 jobs in February, 26,000 more than four months earlier on a seasonally-adjusted basis.

How the population of bureaucrats is growing! I realize we never seem to be able to fire anybody in the Public Service, but, when there is redundancy in one place, what efforts are being made to transfer people from there to other places where manpower is required?

Mr. Manion: Senator Benidickson, if we can deal with the question of person-years first, since about 1975, or the 1975-76 fiscal year, we have taken a vigorous approach to person-years.

Senator Benidickson: We have been told that year by year.

Mr. Manion: There are fewer people in the Public Service now than there were in 1976. The growth has been held. In fact, in some years it declined significantly. Following the 1978 cuts, about 5,000 posts were eliminated. In the 1982-83 year, even though there are substantial initiatives in energy and the new RCMP policing contracts, the increase of the federal Public Service is being held to 0.8 of 1 per cent.

There has been a good deal of shifting between programs, and Treasury Board has introduced a policy of retraining people to try to ensure that those whose skills are redundant in one area can be prepared with new skills for new jobs in other

[Traduction]

Le sénateur Benidickson: Monsieur le président, pendant que nous avons ici des représentants du Conseil du Trésor et plus particulièrement M. Manion que je connais depuis très longtemps et dans lequel j'ai beaucoup de confiance, il semblerait opportun, étant donné que nous ne les voyons pas ici très souvent, de soulever la question de l'importance de l'effectif, et de son augmentation ou de sa diminution dans l'ensemble de la Fonction publique. J'ai été plutôt troublé par la lecture dans le *Financial Times of Canada* d'un éditorial intitulé «*In the wrong direction*» et qui précisait:

Tout le monde convient que l'économie du Canada n'est pas suffisamment productive. Sur le marché du travail, il y a un trop grand nombre de non producteurs et pas assez de producteurs.

L'éditorial fait ensuite allusion à l'augmentation récente du personnel au ministère de l'Énergie. Il fait la comparaison avec les nouvelles reçues de Gulf Oil la semaine dernière et selon lesquelles cette société a dû mettre à pied des centaines de personnes. Nous lisons ensuite:

Non seulement le nombre des bureaucrates augmente au cours des récessions mais la tendance se maintient dans le temps—comme actuellement—alors que le gouvernement proclame qu'il observe une politique de restrictions. On fournit certaines statistiques:

D'après Statistique Canada,

il y a au Canada 133 000 emplois dans la fabrication de moins qu'il y a 1 an. On compte 41 000 emplois de moins dans l'industrie primaire. Il y a 17 000 emplois de moins dans la construction.

D'un autre côté, la catégorie «administration publique» comptait 770 000 emplois en février, soit 26 000 de plus que quatre mois plus tôt, sur une base désaisonnalisée.

Quelle croissance de la population des bureaucrates! Je me rends compte que nous ne semblons jamais capable de congédier quelqu'un dans la Fonction publique. Toutefois, lorsqu'il y a un surplus dans un endroit, comment s'efforce-t-on de transférer les gens dans d'autres endroits où on a besoin de main d'œuvre?

M. Manion: Sénateur Benidickson, si nous pouvons tout d'abord parler de la question des années-personne, depuis 1975, ou l'année financière 1975-1976, nous avons pris des mesures énergiques dans le domaine des années-personne.

Le sénateur Benidickson: On nous répète cela tous les ans.

M. Manion: Il y a actuellement moins d'employés dans la Fonction publique qu'en 1976. La croissance a été freinée. En fait, certaines années elle a baissé de façon notable. A la suite des coupures de 1978, environ 5 000 postes ont été supprimés. Au cours de l'année 1982-1983, même s'il y a eu des initiatives notables dans les domaines de l'énergie et dans les nouveaux contrats de la Gendarmerie royale, l'augmentation de la Fonction publique fédérale est maintenue à 0,8 de 1 p. 100.

Il y a eu bon nombre de transferts entre les programmes et le Conseil du Trésor a créé une politique de recyclage afin que lorsqu'il y a un surplus de compétence dans un domaine, on puisse former les employés à de nouveaux emplois dans d'au-

[Text]

areas. Within the rigorous approach taken to person-years there has, nonetheless, been a substantial increase in employment of certain kinds of public servants. If you look at the last five years you will see substantial increases in the RCMP, substantial increases in correctional services and in the customs and excise area, and that sort of thing.

In the person-years referred to in the minister's statement dealing with these supplementary estimates—

Senator Benidickson: Yes, he was very specific about that. I read that.

Mr. Manion: ... he indicates the kinds of areas in which additional person-years are being provided. Where there is a new policy thrust of the government or where it is clear that person-years will have their costs recovered, as is the case for many of the transport person-years, Treasury Board is exerting a significant degree of control over this aspect of our operations.

Senator Benidickson: If I may just repeat this quotation, it says that:

On the other hand, the category of "public administration" had 770,000 jobs in February, 26,000 more than four months earlier on a seasonally-adjusted basis.

Would you suggest that perhaps that phrase "public administration" includes the public administration at all levels?

Mr. Manion: Yes.

Senator Benidickson: What you have given us is interesting and, I think, satisfactory information about the federal Public Service.

Mr. Manion: Senator, in the new Part I to the main estimates the issue of person-years has been dealt with in considerable detail—both in the Part I for the 1982-83 estimates and in the Part I tabled with the 1981-82 estimates. You will see, especially in the 1981-82 estimates, the historical use of person-years, the departments where growth has occurred, and the departments where decline has occurred.

Senator Benidickson: From time to time in the halls of the Parliament Buildings we hear stories about avoiding showing increases in some of these figures by hiring by contract and hiring casual labour, and things of that kind. How valid are such comments?

Mr. Manion: There is some validity in those criticisms, senator. Certainly, five or six years ago, when considerable tightening-up occurred, there was a tendency in some departments to hire people under personal service contracts. The Treasury Board has, however, gone over that whole picture. It has either directed that the practices cease or, where the people were clearly needed for productive purposes, it has legitimized them. In the numbers of person-years for 1982-83, some are used to clean up these situations.

[Traduction]

tres domaines. Néanmoins, dans le cadre des mesures rigoureuses concernant les années-personne, il y a eu une augmentation notable de l'emploi de certains types de fonctionnaires. Si vous examinez les chiffres des cinq dernières années vous constaterez des augmentations importantes dans la Gendarmerie royale, dans les services de correction, dans les douanes et accises et autres.

En ce qui concerne les années-personne auxquelles il est fait allusion dans la déclaration du ministre au sujet du budget supplémentaire—

Le sénateur Benidickson: Oui, il s'est montré très précis à ce sujet. Je l'ai lu.

M. Manion: ... il a indiqué les genres de domaines où il a été fourni des années-personne supplémentaires. Lorsque le gouvernement a de nouveaux objectifs ou lorsqu'il est manifeste que les coûts des années-personne seront recouvrés, comme c'est souvent le cas dans les transports, le conseil du Trésor exerce un contrôle important sur cet aspect de nos opérations.

Le sénateur Benidickson: Si je peux me permettre de répéter cette citation, il déclare:

D'un autre côté, la catégorie «administration publique» comptait 770 000 emplois en février, soit 26 000 de plus que quatre mois plus tôt, sur une base désaisonnalisée.

Diriez-vous que le terme «administration publique» comprend l'administration publique à tous les niveaux?

M. Manion: Oui.

Le sénateur Benidickson: Vos précisions sont intéressantes et constituent, je pense, des renseignements satisfaisants sur la Fonction publique.

M. Manion: Sénateur, dans la nouvelle partie I du budget principal des dépenses, la question des années-personne a été traitée de façon très détaillée—à la fois dans la partie I du budget des dépenses 1982-1983 et dans la partie I déposée avec le budget de 1981-1982. Dans ce dernier en particulier, vous verrez l'utilisation historique des années-personne, les ministères dans lesquels il y a eu une augmentation et ceux où il y a eu une baisse.

Le sénateur Benidickson: De temps à autre, dans les couloirs des édifices du parlement nous entendons des histoires sur le fait qu'on évite d'indiquer les augmentations apportées dans certains de ces chiffres grâce à l'embauche par contrat, et l'embauche main-d'œuvre occasionnelle, et d'autres choses de ce genre. Dans quelle mesure ces observations sont-elles valables?

M. Manion: Sénateur, ces critiques sont valables dans une certaine mesure. Il y a cinq ou six ans, lorsqu'il y a eu des restrictions sévères, il est manifeste que certains ministères ont eu tendance à embaucher des employés en vertu de contrats personnels de services. Le Conseil du Trésor est toutefois intervenu. Ou bien il a ordonné que ces pratiques cessent ou, lorsqu'on avait manifestement besoin de ces employés pour la production, il les a acceptés. Dans le nombre d'années-per-

[Text]

Senator Benidickson: Are they specified? Are they brought to light in the new estimates?

Mr. Jean-Jacques Noreau, Assistant Secretary, Program Branch, Treasury Board: They were, I believe, in some attachments to the minister's press release, senator, at the time he tabled the 1982-83 main estimates.

Senator Benidickson: May I be provided with that?

Mr. Manion: Yes.

Senator Benidickson: I thank you for that information, Mr. Manion. When our minutes are published I think I should, having raised the question, send to the editor of the *Financial Times*, a very respectable financial paper, your evidence today and the documents you have referred to that go further to explain your brief remarks. Thank you.

Mr. Manion: Thank you, sir.

Senator Charbonneau: Mr. Manion, do the figures just quoted by Senator Benidickson include crown corporations as well? What I am driving at is the possibility that the government sometimes shifts the work, or whatever, of crown corporations, and, consequently, the figures can be a little misleading in the sense that the crown corporations may have an increase in personnel—I will not say "bureaucracy"—an increase in employees or person-years, as you say, and yet the shift will make the government look good.

Mr. Manion: We try to avoid that kind of statistical flim-flammy, senator.

Senator Charbonneau: I know.

Mr. Manion: This year, for example, with the Post Office becoming a crown corporation, 60,000 people were involved in that kind of shift. It would have been easy to make it appear like a major reduction in the federal Public Service, but, in fact, when we put the estimates together for Parliament we deducted that number from both the current and the previous years' estimates. Consequently, there is no distortion in the year-to-year comparisons. The 0.8 of 1 per cent increase I referred to was an increase leaving the Post Office aside.

Senator Charbonneau: That is a glaring example, of course, but I was thinking of DOT and other departments where crown corporations are involved.

Mr. Manion: Where there is a change of that sort, senator, we try to make an adjustment to both sides of the ledger in order not to distort the picture.

In Part I of the main estimates, 1981-82, there is an in-depth examination of the number of people employed in crown corporations in the so-called controlled Public Service, that is the portion of the Public Service where the numbers are

[Traduction]

sonne pour 1982-1983, certains de ces employés sont utilisés pour mettre en ordre ces situations.

Le sénateur Benidickson: Cela est-il précisé et mis en lumière dans le nouveau budget principal des dépenses?

M. Jean-Jacques Noreau, secrétaire adjoint, direction des programmes, Conseil du Trésor: Sénateur, je crois que cela a été précisé dans quelques pièces jointes au communiqué du ministre, lorsqu'il a déposé le budget principal des dépenses pour 1982-1983.

Le sénateur Benidickson: Serait-il possible de les obtenir?

M. Manion: Oui.

Le sénateur Benidickson: Je vous remercie de ces renseignements, monsieur Manion. Lorsque notre procès-verbal sera publié, étant donné que j'ai soulevé la question, je pense que je ferai parvenir votre témoignage d'aujourd'hui, ainsi que les documents auxquels vous avez fait allusion, et qui expliquent vos brèves remarques, à l'éditeur du *Financial Times* qui est un journal financier très respectable. Je vous remercie.

M. Manion: Merci, monsieur.

Le sénateur Charbonneau: Monsieur Manion, les chiffres que vient de citer le sénateur Benidickson comprennent-ils également les sociétés de la Couronne? Ce à quoi je veux en venir, c'est qu'il est possible que le gouvernement transfère parfois le travail des sociétés de la couronne et qu'en conséquence les chiffres puissent un peu induire en erreur dans le sens que les sociétés de la couronne peuvent avoir augmenté leur personnel—je ne dirai pas «bureaucratie»—ce qui augmente le nombre des employés ou des années-personne, comme vous dites, de façon que le transfert avantage le gouvernement aux yeux du public.

M. Manion: Nous essayons d'éviter ce genre de trucage statistique sénateur.

Le sénateur Charbonneau: Je le sais.

M. Manion: Cette année par exemple, les Postes étant devenues une société de la Couronne, 60 000 personnes ont été impliquées dans ce genre de transfert. Il aurait été facile de le faire passer pour une diminution importante dans la Fonction publique fédérale mais, en fait, lorsque nous avons préparé les prévisions budgétaires pour le Parlement, nous avons déduit ce chiffre du budget actuel et de celui de l'année précédente. En conséquence, il n'y a pas de distorsions dans les comparaisons d'une année à l'autre. L'augmentation de 0.8 de 1p. 100 dont j'ai fait mention ne tenait pas compte de la Poste.

Le sénateur Charbonneau: Bien entendu, il s'agit là d'un exemple flagrant mais je songeais au ministère des Transports et autres ministères où des sociétés de la couronne sont impliquées.

M. Manion: Sénateur, lorsqu'il y a une modification de ce genre, nous essayons de procéder à un réajustement des deux côtés du grand livre afin de ne pas fausser l'image.

Dans la première partie du budget principal pour 1981-1982, il y a un examen en profondeur du nombre de personnes employées dans les sociétés de la Couronne, c'est-à-dire dans ce qu'on appelle la Fonction publique contrôlée. Il s'agit du

[Text]

controlled by Treasury Board. There is a reference there to the Statistics Canada definitions and so on. I believe that would be helpful to you, senator. If, however, you have questions arising out of that, we would be happy to provide further information or clarification later.

Senator Charbonneau: I don't, but it has come out in the past that there has been a little shifting.

Senator Benidickson: Mr. Chairman, if I may, I should like to refer to the article I was reading a moment ago. It is quite recent. It was published on March 22. Bearing in mind what Mr. Manion just said about the Post Office, the article states that:

A year ago the federal staff numbered about 329,000. Ottawa expects this to grow to 334,000 by the end of this month. And the government is planning to have 345,000 employees by a year from now. To be comparable, these totals include postal workers.

Incidentally, when I was reading that before I didn't realize they were talking about federal employees only. But they say that, to be comparable, these totals would include postal workers. It is further stated:

And the government is planning to have 345,000 employees by a year from now.

They do add the sentence

To be comparable, these totals include postal workers.

You can analyze this, Mr. Manion, in due course.

Mr. Manion: The numbers bear no relation to our numbers. I do not know what the author is using as his base data.

Senator Benidickson: When it is printed, you could have a look at it and perhaps can assist me in writing to the editor of the *Financial Times*.

Mr. Manion: I would be glad to, senator.

Senator Benidickson: Thank you very much.

The Chairman: Are there any further questions, honourable senators? At this stage we can do one of two things. We can have another meeting on these supplementary estimates and invite the minister to come back again, or, alternatively, we can make a report on these supplementary estimates which would include the interesting points that were raised by honourable senators at this hearing. In that regard, I have asked Mr. Sagar to put together, in a rough form, something that might be contained in the report. It reads as follows:

Request the minister to return to pursue the issues involved in the government's ongoing support of certain firms, including crown corporations such as Canadair Limited. We would particularly ask the president to prepare material relating to the appointment and responsibility of directors and the Crown's use of loan guarantees and letters of comfort.

[Traduction]

secteur de la Fonction publique où le Conseil du Trésor exerce un contrôle sur le nombre de personnes employées. On y fait mention des définitions de Statistique Canada, etc. Je crois que cela vous serait utile, sénateur. Si, cependant, vous avez des questions à soulever sur le sujet, nous serions heureux de vous fournir plus de renseignements ou d'explications.

Le sénateur Charbonneau: Je ne le crois pas, mais il a été question dans le passé de certains déplacements.

Le sénateur Benidickson: Monsieur le président, si je le peux, j'aimerais me rapporter à l'article que j'ai lu il y a un moment. C'est assez récent. Il a été publié le 22 mars. Ayant à l'esprit ce que M. Manion vient de dire au sujet de Postes Canada, l'article déclare que:

Il y a un an, le personnel fédéral se chiffrait à environ 329 000. Ottawa s'attend à ce que ce chiffre soit porté à 334 000 d'ici la fin du mois. Et le gouvernement a l'intention d'employer 345 000 personnes d'ici un an. Aux fins de comparaison, ces chiffres comprennent les employés des postes.

Soit dit en passant, lorsque j'ai lu cet article pour la première fois je ne me suis pas rendu compte qu'on y parlait des employés du gouvernement fédéral seulement. Mais on y dit qu'aux fins de comparaison il est important que ces totaux comprennent les travailleurs des postes. On y lit ensuite:

Et le gouvernement a l'intention d'employer 345 000 personnes d'ici un an.

Plus loin:

Aux fins de comparaison, ces totaux comprennent les travailleurs des postes.

Vous pouvez analyser cela, M. Manion, en temps opportun.

M. Manion: Ces chiffres ne ressemblent pas aux nôtres. Je ne sais pas sur quoi l'auteur a fondé ses données de base.

Le sénateur Benidickson: Lorsque cela sera imprimé, vous pourrez y jeter un coup d'œil et peut-être pourrez-vous m'aider dans la rédaction d'une lettre à l'éditeur du *Financial Times*.

M. Manion: Je m'en ferai un plaisir, sénateur.

Le sénateur Benidickson: Merci beaucoup.

Le président: Honorables sénateurs, avez-vous d'autres questions? A ce stade, nous pouvons, soit avoir une autre réunion sur ce budget supplémentaire et inviter le ministre à revenir, soit, faire rapport sur ce budget supplémentaire qui comprendrait les points intéressants qui ont été soulevés par les honorables sénateurs lors de l'audience. Sur ce point, j'ai demandé à M. Sagar de réunir, sous forme de projet, quelque chose qui pourrait être publié dans le rapport. Je vous le lis:

Nous demandons au ministre de revenir afin de poursuivre l'étude des questions se rapportant au soutien continu qu'accorde le gouvernement à certaines entreprises, y compris des sociétés de l'État comme Canadair Limitée. Nous demanderions en particulier au président de préparer de la documentation se rapportant à la nomination et à la responsabilité des directeurs et à l'utilisation de la Couronne de prêts garantis et de lettres d'accord.

[Text]

Senator Benidickson: I would certainly add de Havilland along with Canadair.

The Chairman: Yes. We could put something together along that line. Since we will have the president appearing before us regarding the main estimates for the following year, in which we are now involved, we could have the president prepare material on these issues and prepare himself to submit to questions at that time.

Senator Benidickson: Could we have a special explanation prepared as a review of the subject of letters of comfort? Quite frankly, that is new to me. I did not know about the volume of that kind of thing.

The Chairman: I think we could have a special document prepared on that issue and on the other issue. We will hold a special hearing with the minister at which we can take our time and obtain more information on those subjects.

If that is agreeable, it would be my suggestion that we report these supplementary estimates, most especially since supply is coming this Monday, after which we will deal with the interesting issues which have been raised today, at a special meeting with the minister in connection with the main estimates. It would seem to me that it was the feeling of honourable senators that we should strongly recommend that the government publish the Consolidated Computer report. Is that agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Will honourable senators leave the report in the hands of the chairman? Is that agreeable?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Since there are no further questions, on your behalf, honourable senators, I would like to thank Mr. Manion, Mr. Noreau and the officials.

The committee adjourned.

[Traduction]

Le sénateur Benidickson: J'ajouterais certainement le nom de de Havilland à celui de Canadair.

Le président: Oui. Nous pouvons faire quelque chose dans ce sens. Étant donné que le président comparaitra devant nous au sujet du budget principal pour l'année suivante, dont nous nous occupons maintenant, nous pourrions lui demander de préparer de la documentation sur ces questions et ensuite de se présenter devant le Comité pour répondre aux questions qui lui seront posées.

Le sénateur Benidickson: Pourrions-nous avoir une explication spéciale au sujet des lettres d'accord, c'est-à-dire un genre d'exposé? Franchement, c'est quelque chose de nouveau pour moi. Je n'étais pas au courant de l'importance de ce genre de choses.

Le président: Je pense que nous pourrions avoir un document spécial préparé sur cette question et sur l'autre question. Nous aurons une audience spéciale avec le ministre où nous pourrions prendre notre temps et obtenir plus d'informations sur ces sujets.

Si vous êtes d'accord, je suggérerais que nous rapportions ce budget supplémentaire, plus particulièrement étant donné qu'il y aura la question des subsides lundi. Nous traiterons des questions importantes qui ont été soulevées aujourd'hui lors d'une réunion spéciale avec le ministre concernant le budget principal. Il me semblerait que les honorables sénateurs étaient d'avis que nous recommandions fortement que le gouvernement publie le rapport de la Consolidated Computer. Êtes-vous d'accord.

Des voix: D'accord.

Le président: Les honorables sénateurs permettent-ils au président de garder le rapport? Cela vous convient-il?

Des voix: D'accord.

Le président: Étant donné qu'il n'y a pas d'autres questions, je voudrais, de votre part, honorables sénateurs, remercier MM. Manion et Noreau ainsi que les autres hauts fonctionnaires.

La séance est levée.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacre-Coeur Boulevard
Hull, Quebec, Canada K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada
45, boulevard Sacre Coeur
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

WITNESSES—TÉMOINS

From the Treasury Board:

The Honourable D. J. Johnston, President;
Mr. J. L. Manion, Secretary;
Mr. Jean-Jacques Noreau, Assistant Secretary, Program
Branch.

In attendance

Mr. E. R. Stimpson, Director, General Budget Co-ordina-
tion Group, Program Branch;
Mr. R. C. Dudding, Director, Executive Services;
Mr. E. R. Radburn, Director, Estimates Division, Program
Branch.

Du Conseil du Trésor:

L'honorable D. J. Johnston, président;
M. J. L. Manion, secrétaire;
M. Jean-Jacques Noreau, secrétaire adjoint, direction des
programmes.

Aussi présents

M. E. R. Stimpson, directeur général, groupe de coordina-
tion du budget, direction des programmes;
M. R. C. Dudding, directeur, services exécutifs;
M. E. R. Radburn, directeur, division des prévisions budgé-
taires, direction des programmes.



First Session
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

National Finance

Chairman:
The Honourable DOUGLAS D. EVERETT

Thursday, March 25, 1982

Issue No. 46

Second proceedings on:

The Examination of the Main Estimates
laid before Parliament for the fiscal
year ending March 31, 1983

WITNESSES:

(See back cover)

Première session,
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Finances nationales

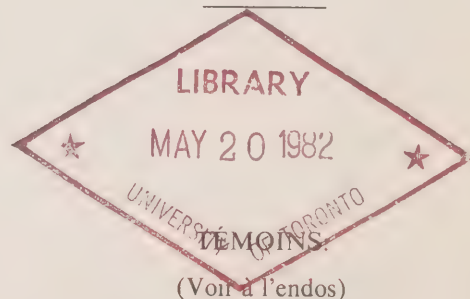
Président:
L'honorable DOUGLAS D. EVERETT

Le jeudi 25 mars 1982

Fascicule n° 46

Deuxième fascicule concernant:

L'étude du Budget des dépenses déposé
au Parlement pour l'année financière
se terminant le 31 mars 1983



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable D. D. Everett, *Chairman*

The Honourable F. Leblanc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Manning
Balfour	*Perrault
Barrow	Phillips
Benidickson	Robichaud
Charbonneau	Roblin
Doody	Sparrow
*Flynn	Steuart
Godfrey	Thériault
Hicks	Tremblay
Lewis	

**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable D. D. Everett

Vice-président: L'honorable F. Leblanc

et

Les honorables sénateurs:

Austin	Manning
Balfour	*Perrault
Barrow	Phillips
Benidickson	Robichaud
Charbonneau	Roblin
Doody	Sparrow
*Flynn	Steuart
Godfrey	Thériault
Hicks	Tremblay
Lewis	

**Membres d'office*

(Quorum 5)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Tuesday, February 23, 1982:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Perrault, P.C.:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures proposed by the Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending 31st March, 1983.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extraits des procès-verbaux du Sénat du mardi 23 février 1982:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Perrault, c.p.:

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1983, et à faire rapport à ce sujet.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MARCH 25, 1982
(49)

[Text]

Pursuant to notice the Standing Senate Committee on National Finance met this day, at 9:30 a.m. to consider the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1983.

Present: The Honourable Senators Everett (*Chairman*), Balfour, Benidickson, Charbonneau, Doody, Godfrey, Leblanc, Roblin. (8).

Present but not of the Committee: The Honourable Senators Bosa, McElman.

In attendance: Mr. Peter Sagar from the Parliamentary Centre.

From the Canadian Institute for Economic Policy the following witness was heard:

The Honourable Walter Gordon, P.C., Chairman.

Copies of the statement *An Economic Agenda for Today*, presented by the Honourable Walter Gordon, were distributed to Senators.

At 11:50 a.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 25 MARS 1982
(49)

[Traduction]

Conformément à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le budget des dépenses déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1983.

Présents: Les honorables sénateurs Everett (*président*), Balfour, Benidickson, Charbonneau, Doody, Godfrey, Leblanc, Roblin. (8).

Présents mais ne faisant pas partie du Comité: Les honorables sénateurs Bosa, McElman.

Aussi présent: M. Peter Sagar du Centre parlementaire.

Le témoin suivant de l'Institut canadien de politique économique est entendu:

L'honorable Walter Gordon, c.p., président.

Des exemplaires de l'exposé *An Economic Agenda for Today*, par l'honorable Walter Gordon, sont distribués aux sénateurs.

A 11 h 50, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, March 25, 1982

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 9.30 a.m. to examine the main estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1983.

Senator Douglas D. Everett (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we are meeting to examine the main estimates for the year ending March 31, 1983. Today we are honoured to have before us as a witness the Honourable Walter Gordon, who is appearing here as chairman of the Canadian Institute for Economic Policy. I think it would be embarrassing to him if I went through his biography because it is so long and so detailed. Suffice it to say, he is a former Minister of Finance. He has a long and distinguished career in politics, in business, in the academe, and he certainly has been a gadfly in Canadian economic philosophical thought. Honourable senators, it is a pleasure to introduce the Honourable Walter Gordon who, I understand, has an opening statement.

The Honourable Walter Gordon, Chairman, Canadian Institute for Economic Policy: Mr. Chairman, and honourable senators, I am flattered to be asked to appear before you, and as the chairman said, as chairman of the Canadian Institute for Economic Policy. That institute was organized early in 1978 to contribute to innovative thinking on Canadian public policy. Since that time, we have been consistently critical of the policies of the Bank of Canada—the exorbitantly high interest rates, the tough restrictions on the growth of the money supply regardless of the needs of the economy, and the preoccupation with holding up the exchange rate for the Canadian dollar—all with the objective of reducing inflation.

It is my submission that these policies have been a dismal failure. Inflation has increased from 7.5 per cent in 1975 and 12.5 per cent in 1976, when Professor Milton Friedman's monetarism theory was adopted,—it has not increased from the 1976 level but it is back to it—to about 12.5 per cent at the present time. In the Bank of Canada's annual report released last week, the Governor took exception to the word "monetarism" being applied to the bank's policies. Therefore, let us just refer to them as tight money and high interest rates—with a vengeance.

The exchange rate has fallen by about 20 per cent since 1975, despite the expenditure of more than \$6 billion in an effort to hold it up. Interest rates reached record heights last August and are still being maintained at crippling levels that are doing an immense amount of harm. Increasing numbers of householders and farmers are losing their homes or their farms because they cannot pay the high interest charges on their mortgages or loans. The real rate of growth in the economy has been brought close to zero. The construction industry is in

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 25 mars 1982

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 9 h 30 pour étudier le budget des dépenses déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1983.

Le sénateur Douglas D. Everett (*Président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous sommes ici pour étudier le budget des dépenses pour l'année financière se terminant le 31 mars 1983. Aujourd'hui nous avons l'honneur d'avoir parmi nous l'honorable Walter Gordon, qui vient témoigner à titre de président de l'Institut canadien de politique économique. Je ne voudrais pas l'embarrasser en relatant sa biographie, qui est longue et détaillée. Qu'il suffise de dire qu'il est un ancien ministre des Finances. Il s'est distingué par une longue carrière en politique, dans les affaires, dans les milieux académiques, et il a certes suscité des réactions vives en matière de politique économique canadienne. Honorables sénateurs, j'ai le plaisir de vous présenter l'honorable Walter Gordon qui, je crois, a une déclaration à faire.

L'honorable Walter Gordon, président, Institut canadien de politique économique: Monsieur le président, et honorables sénateurs, je suis flatté qu'on m'ait demandé de témoigner devant vous, plus précisément à titre de président de l'Institut canadien de politique économique, comme l'a fait remarquer le président. Cet institut a été créé au début de 1978 afin d'apporter une pensée innovatrice dans le domaine des politiques publiques au Canada. Depuis lors, nous n'avons cessé de regarder d'un œil scrutateur les politiques de la Banque du Canada—les taux d'intérêt excessivement élevés, les restrictions sévères imposées à l'expansion monétaire quels que soient les besoins de l'économie, et la préoccupation de maintenir le taux de change du dollar canadien—toutes ces mesures ayant pour but de réduire l'inflation.

A mon avis, ces politiques ont lamentablement échoué. L'inflation a augmenté de 7,5 p. 100 en 1975 à 12,5 p. 100 en 1976, époque à laquelle on a adopté la politique monétaire du professeur Milton Friedman,—en fait le taux d'inflation n'a pas augmenté par rapport à celui de 1976 mais est revenu à ce niveau—et il atteint environ 12,5 p. 100 actuellement. Dans le rapport annuel de la Banque du Canada publié la semaine dernière, le gouverneur s'est inscrit en faux contre l'emploi du substantif «monétarisme» pour décrire les politiques de la Banque. Par conséquent, parlons plutôt de rareté d'argent et de taux d'intérêt élevés dans ce contexte, des termes assez clairs s'il en est.

Le taux de change est tombé d'environ 20 p. 100 depuis 1975, en dépit des dépenses de plus de \$6 milliards effectuées afin de le soutenir. Les taux d'intérêt ont atteint des niveaux sans précédent en août dernier et l'on continue de les maintenir à des niveaux néfastes, ce qui n'est pas sans entraîner des torts immenses. De plus en plus de propriétaires perdent leur maison ou leur ferme parce qu'ils ne sont pas capables de payer les taux d'intérêt élevés exigés pour leurs hypothèques ou emprunts. Le taux de croissance réel de l'économie a été

[Text]

very dire straits. The housing industry, in particular, is in very serious disarray. Business enterprises have been discouraged from investing in new plant and equipment; and unemployment has been increased to more than one million men and women. The numbers of unemployed would be considerably greater if those who have given up looking for work and those only partially employed were included. I suggest that this is disgraceful in a country like Canada, especially when it is the result of deliberate government policies.

It is noteworthy that the monetarism theory—tight money and high interest rates—with some modifications, has been followed for some time in the U.K. and the U.S.A. As a result, more than about three million people are unemployed in Britain and the United States is in recession. Surely in Canada we should not follow those examples.

Spokesmen for the Bank of Canada argue that their policies should be continued, in which case, sooner or later, they should succeed in defeating inflation. I ask: Does this mean that if the economy is brought to a halt, if hundreds of thousands more people are thrown out of work, if more people lose their homes or their farms because of high interest rates, then the rate of inflation should be reduced very considerably? I would be inclined to agree that it probably would.

But what about the cost in terms of human suffering, including the despair of people who want to work but who cannot find a job? And what about the question of social unrest as demonstrated by riots in Liverpool and other cities in the United Kingdom? I would ask: Are these things beyond the ken of our central bankers? Certainly they should not be beyond the understanding of politicians who have the ultimate responsibility. It is high time our politicians—while I know you are politicians, I look upon you as having passed, and succeeded, the kind of politicians that I talk about in the House of Commons . . .

The Chairman: Keith Davey will be fascinated to learn that.

Hon. Mr. Gordon: There may be one or two others, but I do not see any of them here this morning.

Senator Benidickson: You are overlooking a few.

Hon. Mr. Gordon: I know that the honourable senator was a pretty effective politician in his day. I suggest that it is high time that our politicians decided to take charge and to adopt an alternative set of policies.

I expect most of you have read the Bank of Canada's annual report for 1981. Perhaps you will agree with me that it is defensive in its tone, which I did not find surprising. It asserts that "some people say . . . that the plan for constraining inflation by a gradual reduction in the rate of monetary expansion must be judged to have failed because the rate of inflation is now as high as it was when the plan was announced." Well, I am one of those who makes that assertion. I think it has failed. After all, it has been in effect now for six years, and if a set of policies have not been effective over a period of six years, it

[Traduction]

ramené à un niveau s'approchant de zéro. L'industrie de la construction vit des moments très pénibles. L'industrie du logement, en particulier, est en sérieuse difficulté. Les entreprises ont été découragées d'investir dans de nouvelles installations; et le nombre de chômeurs et de chômeuses est passé à plus d'un million. Les chiffres relatifs au chômage seraient encore plus élevés si l'on devait inclure les personnes qui ont cessé de chercher un emploi et celles qui ne travaillent qu'à temps partiel. Une telle situation est à mon avis disgracieuse dans un pays comme le Canada, surtout lorsqu'elle résulte de politiques arrêtées du gouvernement.

Il convient de noter que la théorie du monétarisme—qui se résume à freiner l'expansion monétaire et maintenir les taux d'intérêt élevés—est appliquée, avec quelques modifications, depuis déjà un certain temps au Royaume-Uni et aux États-Unis. Le fruit de cette politique, c'est qu'il y a un peu plus de trois millions de chômeurs en Grande-Bretagne et les États-Unis connaissent une récession. Il va de soi que nous ne devrions pas, au Canada, suivre ces exemples.

Les porte-parole de la Banque du Canada soutiennent qu'on doit maintenir leurs politiques ce qui, tôt ou tard, devrait permettre de juguler l'inflation. Cette position me laisse songeur. Est-ce que cela veut-dire qu'en paralysant l'économie, en mettant des centaines de milliers de personnes de plus en chômage, en faisant en sorte que plus de gens perdent leur maison ou leur ferme à cause des taux d'intérêt élevés, alors ainsi on aura réussi à réduire considérablement l'inflation? Je serais porté à croire qu'effectivement il en serait ainsi.

Mais que faut-il penser de la souffrance humaine qu'une telle situation engendrerait, sans parler du désespoir des personnes qui désirent travailler mais ne parviennent pas à trouver d'emploi? Et que dire des troubles sociaux du genre de ceux qu'ont connus des villes comme Liverpool au Royaume-Uni? Ces répercussions sont-elles hors de la compétence de nos banquiers de la banque centrale? Certes, elles ne devraient pas laisser froids des hommes et femmes politiques sur qui repose la responsabilité ultime. Il est grand temps que nos politiciens—vous êtes aussi des politiciens, je sais, mais je considère que vous avez déjà subi et réussi l'épreuve, je pense plutôt aux politiciens qui siègent à la Chambre des communes.

Le président: Keith Davey sera ravi d'apprendre cela.

L'honorable M. Gordon: Il y en a peut-être un ou deux autres, mais je ne les vois pas ici ce matin.

Le sénateur Benidickson: Vous en oubliez quelques-uns.

L'honorable M. Gordon: Je sais que l'honorable sénateur était un homme politique assez efficace. J'estime qu'il est grand temps que nos politiciens décident de prendre les choses en main et d'adopter d'autres politiques.

La plupart d'entre vous avez sans doute lu le rapport annuel de la Banque du Canada pour 1981. Vous conviendrez peut-être avec moi que le ton adopté est plutôt défensif, ce qui me surprend guère. On peut y lire que d'aucuns estiment que le plan visant à juguler l'inflation en réduisant progressivement l'expansion monétaire a échoué étant donné que le taux d'inflation est aujourd'hui aussi élevé qu'au moment où on annonça ce plan. Eh bien, je suis de ceux et celles qui prétendent qu'effectivement ce plan s'est soldé par un échec. Il ne faut pas oublier que ce plan est maintenant en vigueur

[Text]

would seem to me that it is time that someone had a look at them and suggested alternative policies.

The report argues that the situation—and this is something you must think about, I suppose—would be even worse if the bank's policies had not been followed. That, of course, is a matter of opinion. What is not a matter of opinion—and is, indeed, a fact—is that the bank's policies have done an immense amount of harm. The governor of the bank seems to believe that the present policies are the only way to contain inflation. With all due respect to Mr. Bouey, I shall suggest this morning, once again, an alternative approach which I, personally, believe would be more successful, and which the other members of our institute, including some pretty respected economists, agree with.

One of the reasons for our present difficulties has been a preoccupation with the priority given to the problem of inflation. Inflation is a serious evil that is harmful to nearly everyone, except those with indexed salaries and pensions, and some of the very rich. It must be tackled even though an effective way of doing this would be unpopular in some circles. But it should be remembered, when we think of this, that public opinion polls indicate that the Canadian public would favour some form of controls, by a two to one margin.

Inflation is not the only economic problem that needs to be dealt with. What is called for is not a blind preoccupation solely with the evil of inflation, but a comprehensive set of policies designed to mitigate all the economic problems, including unemployment, housing, the balance of payments deficit, the government's own deficit, and so on.

On February 1, 1982, our institute issued a statement entitled "An Economic Agenda for Today", in which we outlined the kind of comprehensive set of policies to which I referred. I will summarize the proposals outlined in that statement at the end of my submission. In the meantime, Mr. Chairman, perhaps I might table a copy of the statement that we issued on February 1.

The Chairman: Thank you. I might say that senators have had, in their study notes, the conclusions of that report, and I expect they have read the conclusions at this stage. However, we will accept the statement for tabling.

Hon. Mr. Gordon: Before I refer to those conclusions, I should make it quite clear that our institute does not advocate an uncontrolled increase in the money supply. This should be increased moderately from time to time to accommodate the expansion of Canadian business.

The set of policies I shall recommend would result in a reduction in the exchange rate for the Canadian dollar. Some officials in Ottawa, and perhaps some others, have expressed fears that any reduction in the exchange rate would or could lead to very serious speculation, with the result that the

[Traduction]

depuis six ans; un ensemble de politiques qui ne réussit pas à donner de résultats après une période de six ans devrait inciter quelques personnes à les examiner de plus près et à proposer autres choses, me semble-t-il.

Dans le rapport, on allègue que la situation serait encore pire si l'on n'avait pas suivi les politiques de la Banque, ce qui n'est pas sans susciter une certaine réflexion, je suppose. Mais c'est quand même une question d'opinion. Ce qui ne relève pas de l'opinion, cependant—et c'est un fait réel—c'est que les politiques de la Banque ont causé un tort immense. Le gouverneur de la Banque semble croire qu'il n'y a pas d'autres façons de contenir l'inflation que de suivre les politiques actuelles. Sauf le respect que je dois à M. Bouey, je proposerai une fois de plus ce matin une solution qui, à mon avis, donnerait de meilleurs résultats, solution qui rallie d'ailleurs les autres membres de notre institut parmi lesquels se trouvent des économistes dont la réputation n'est plus à faire.

Une des raisons qui expliquent nos difficultés actuelles est cette préoccupation qui veut faire du problème de l'inflation la visée principale de nos politiques. L'inflation est un fléau sérieux qui frappe presque tout le monde, à l'exception des personnes dont le revenu et les pensions sont indexés, et des quelques très riches. Il faut s'y attaquer même si une façon efficace de procéder risque d'être peu populaire dans certains milieux. Il ne faudrait pas perdre de vue non plus, en pensant à tout cela, que les sondages de l'opinion publique indiquent que les Canadiens favorisent dans une proportion de deux contre un l'instauration de contrôles quelconques.

L'inflation n'est pas le seul problème économique auquel il faut s'arrêter. Ce qui s'impose, ce n'est pas une préoccupation aveugle toute orientée vers le fléau inflationniste, mais bien un ensemble complet de politiques conçues pour atténuer tous les problèmes économiques, c'est-à-dire le chômage, le logement, le déficit de la balance des paiements, le propre déficit du gouvernement, ainsi de suite.

Le 1^{er} février 1982, notre institut a publié un document intitulé "An Economic Agenda for Today", dans lequel nous exposons le genre de politiques auxquelles je fais allusion. Je résumerai les propositions décrites dans ce document à la fin de ma présentation. Entretemps, monsieur le président, je pourrais peut-être déposer une copie de la déclaration que nous avons publiée le 1^{er} février.

Le président: Merci. J'ajouterais que les sénateurs ont déjà reçu, dans leurs notes d'étude, les conclusions de ce rapport, et je présume qu'ils ont lu les conclusions à ce moment-ci. Néanmoins, nous acceptons la déclaration que vous déposez.

L'honorable M. Gordon: Avant d'aborder ces conclusions comme tel, je tiens à préciser que notre institut ne préconise pas une augmentation désordonnée de la masse monétaire. On devrait procéder à des augmentations modérées de temps à autre afin de permettre l'expansion du commerce canadien.

L'ensemble de politiques que je recommanderai donnerait lieu à une réduction du taux de change du dollar canadien. Certains fonctionnaires à Ottawa, et peut-être d'autres personnes aussi, ont affirmé craindre que la réduction du taux de change entraîne une spéculation très sérieuse, ce qui aurait

[Text]

external value of the Canadian dollar would drop out of sight. I suggest that this is scare-mongering on the part of those who are committed to a continuation of present policies, despite the harm they are doing.

In the unlikely event that speculation caused an excessive decline in the exchange rate, this could be dealt with by arranging for a stand-by credit of perhaps \$10 billion to defend the dollar. If you will recall, a similar approach was effective in 1977 and 1978 when the exchange rate fell by some 17 per cent in a period of 18 months.

Senator Benidickson: How much money was involved at that time?

Hon. Mr. Gordon: The stand-by credit was, I believe, \$5 billion. I believe the total amount expended to defend the dollar unsuccessfully was something over \$6 billion.

Incidentally, a reduction in the value of the Canadian dollar would have some benefit for the Canadian economy, but this is not often mentioned.

It is to be hoped that the American authorities will be influenced by criticisms of their policies by the Europeans as well as by Canadians, and an increasing number of Americans at home, and will themselves take the initiative in reducing interest rates. If they fail to do so, then our government should take steps unilaterally to reduce the harm being done by high interest rates in Canada.

The proposals that we submitted in our statement dated February 1, 1982, were summarized, and, Mr. Chairman, despite the fact that you have that summary, I might perhaps just run over it quickly, because it may help with some of the questions later.

The Chairman: Yes. I think that would be helpful.

Hon. Mr. Gordon: First let me deal with the idea of a moderately expansionist monetary policy.

The monetary policy pursued by the Bank of Canada since 1975 should be discontinued immediately. The bank rate on December 31, 1981, had been reduced to 14.66 per cent from its peak of 21.24 per cent last August. It should be cut by another 3 or 4 percentage points and reduced even further when conditions warrant. Incidentally, the rate should not be raised because, or if, rates go up in the United States.

The proposed reduction in interest rates should result in some decline in the exchange rate for the Canadian dollar. The disadvantages of this—and they are acknowledged—should be accepted as being far less harmful than the present excessively high rates of interest.

We would also recommend a stimulative fiscal policy.

[Traduction]

pour effet de faire baisser considérablement la valeur externe du dollar canadien. Je qualifie d'alarmiste une telle prise de position de la part de personnes engagées à maintenir les politiques actuelles, en dépit du tort qu'elles occasionnent.

Si la spéculation devait provoquer une chute excessive du taux de change—ce qui est peu probable—on pourrait pallier à la situation en prévoyant un crédit de transition d'environ \$10 milliards pour soutenir le dollar. Si vous vous souvenez, on avait adopté une telle mesure avec succès en 1977 et 1978, alors que le taux de change était tombé de quelques 17 p. 100 au cours d'une période de dix-huit mois.

Le sénateur Benidickson: De quel montant d'argent s'agissait-il à l'époque?

L'honorable M. Gordon: Le crédit de soutien était de \$5 milliards, si ma mémoire est bonne. Je crois que le montant total dépensé pour défendre le dollar sans succès se situait au-dessus de \$6 milliards.

Incidentement, une réduction de la valeur du dollar canadien comporterait certains avantages pour l'économie canadienne, mais on passe habituellement ce fait sous silence.

Nous espérons que les autorités américaines seront sensibles aux critiques de leurs politiques adressées par les Européens et les Canadiens, et par un nombre croissant d'Américains chez eux, et qu'elles prendront elles-mêmes l'initiative de réduire les taux d'intérêt. En l'absence d'une telle mesure de leur part, notre gouvernement devrait unilatéralement prendre les mesures qui s'imposent afin de réduire le tort causé par les taux d'intérêt élevés au Canada.

J'ai déjà déposé le résumé des propositions que nous avons présentées dans notre déclaration du 1^{er} février 1982, monsieur le président, mais il serait peut-être utile que je les passe rapidement en revue afin d'éclaircir certaines questions qui pourraient être posées tantôt.

Le président: Oui. Je pense que ce serait utile.

L'honorable M. Gordon: En premier lieu, je dirai quelques mots du principe d'une politique monétaire modérément expansionniste.

On devrait dès maintenant mettre fin à la politique monétaire pratiquée par la Banque du Canada depuis 1975. Au 31 décembre 1981 le taux d'intérêt avait été réduit à 14,66 p. 100 par rapport au sommet de 21,24 p. 100 atteint en août dernier. On devrait le réduire d'un autre 3 ou 4 p. 100 et l'abaisser encore davantage lorsque les conditions le permettront. Aussi, il ne faudrait pas augmenter le taux en fonction de l'augmentation des taux aux États-Unis.

La réduction que nous proposons des taux d'intérêt entraînera vraisemblablement une diminution quelconque du taux de change du dollar canadien. Cela comporte des inconvénients que nous ne voulons pas cacher, mais qu'il est préférable d'accepter compte tenu du tort beaucoup plus grave qui résulte actuellement des taux d'intérêt excessivement élevés.

Nous recommandons en outre une politique fiscale stimulative.

[Text]

Temporary cuts should be made in sales taxes affecting consumer durable goods and building materials.

As a further stimulus to the housing industry, in addition to lower interest rates and sales taxes, NHA mortgages could be made available at especially low rates to first buyers of new dwelling units to make it easier for young people to acquire a home.

I think most people have always thought that one of the most desirable things that could happen to our society was to make it possible for young couples to acquire a home. They cannot do that now. I would suggest, too, that if young people are not assisted in establishing some stake in the country—and acquiring a house or home is the first step, I would think—then this may lead to very serious repercussions in the months and years ahead.

I remember asking Mr. Erhard, who was later Chancellor, but who at the time was Minister of Finance in West Germany, what his first moves were when he was appointed. He told me that the middle class in Germany had been destroyed, and he thought that the first move of the new government should be to re-establish a middle class in Germany. He proceeded to do that, and he did it by helping people to acquire houses and to acquire life insurance, and so on, and his policies were very, very effective. I am not in a position to say whether he was completely successful as a chancellor, but in his first job, when he was in control of the finances and economy of the country, he did a first-class job, I think.

A major program of improvement and upgrading of the railway transportation system should be launched. This would not only benefit western Canada, but would also stimulate manufacturing activity elsewhere in the country.

Every effort should be made to speed up decisions respecting the contemplated so-called mega-projects in the energy field.

The amount of guaranteed income supplement should be increased in order to stimulate the economy and help older people who have been hard hit by inflation.

As an example of the amounts involved, if the monthly payment were increased by \$25, this would mean an additional annual cost to the government of about \$365 million, most of which would be spent on consumer goods and services.

My next recommendation has to do with fighting inflation.

As an alternative to the present policies of tight money, excessively high interest rates, and holding up the exchange rate for the Canadian dollar, a system of selective price controls is proposed along the following lines:

(a) In order to give an example, and to enlist the support of the public, the remuneration of parliamentarians and senior public servants should be frozen for a period of two or three years. Similarly, incomes in excess of \$50,000 of business

[Traduction]

On devrait temporairement réduire les taxes de vente applicables à certains biens de consommation durables et aux matériaux de construction.

Afin de stimuler davantage l'industrie de l'habitation, outre une diminution des taux d'intérêt et de la taxe de vente, on pourrait offrir des hypothèques à taux réduits aux acheteurs d'une première maison neuve, en vertu de la L.N.H., ce qui aiderait les jeunes couples à faire l'acquisition d'une maison.

Je crois que la plupart des gens ont toujours pensé qu'une des choses les plus souhaitables dans notre société consistait à faire en sorte que les jeunes couples puissent acquérir un foyer. Ils ne peuvent pas le faire actuellement. J'ajouterais même que si l'on n'aide pas les jeunes gens à avoir des intérêts quelconques dans ce pays, et l'acquisition d'une maison ou d'un foyer en est la première étape, je crains que nous nous exposions à des répercussions très sérieuses dans les mois ou les années à venir.

Je me souviens d'avoir demandé à M. Erhard, qui est devenu chancelier par la suite, mais qui à l'époque était ministre des Finances en Allemagne de l'Ouest, quelles avaient été ses premières initiatives après sa nomination. Il m'a répondu que la classe moyenne avait été détruite en Allemagne et qu'à son avis la priorité du nouveau gouvernement devait être de rétablir une classe moyenne en Allemagne. Il suivit donc cette ligne de conduite, en aidant les gens à acheter une maison et à acquérir de l'assurance-vie, ainsi de suite, et ses politiques furent des plus efficaces. Je ne suis pas en mesure de dire s'il a connu un succès complet à titre de chancelier, mais dans ses premières fonctions comme responsable des finances et de l'économie du pays, il s'est tiré d'affaires avec brio, à mon avis.

Il y aurait lieu de lancer un vaste programme d'amélioration du réseau de transport ferroviaire. Une telle mesure bénéficierait non seulement à l'Ouest du Canada, mais stimulerait en outre l'activité manufacturière ailleurs au pays.

On ne devrait ménager aucun effort afin d'accélérer la prise de décisions relatives aux méga-projets dans le domaine énergétique.

Le montant du supplément de revenu garanti devrait être haussé afin de stimuler l'économie et d'aider les personnes plus âgées qui subissent de durs contrecoups en raison de l'inflation.

Voyons un peu quels montants sont en jeu ici; si on augmentait le paiement mensuel à \$25, cela entraînerait des coûts annuels supplémentaires au gouvernement de l'ordre de \$365 millions, et la plus grande partie de cet argent serait dépensée en biens et services.

Ma prochaine recommandation se rapporte à la lutte contre l'inflation.

Comme solution de rechange aux politiques actuelles visant la restriction de la masse monétaire, le maintien de taux d'intérêt excessivement élevés et le soutien du taux de change du dollar canadien, nous proposons un système de contrôle sélectif des prix répondant aux critères suivants:

(a) Afin de donner l'exemple, et en vue de gagner l'appui de la population, il faudrait geler la rémunération des parlementaires et même, les cadres et professionnels du secteur privé

[Text]

executives and professional people in the private sector should be frozen for the same period.

(b) No such freeze should apply to wages.

(c) Apart from the provisions just mentioned, the program should be limited to the control of prices of the four or five hundred largest companies.

(d) A price control authority should be established to administer the program. It should be required to state every six months the increases in wages broken down by separate industries that in its opinion could be justified by the state of the economy, and the productivity of the industry in question. Similar guidelines should be issued for the public sector as well.

(e) In the first phase of the program, the domestic prices of the companies subject to controls should be frozen for a period of six months. This freeze should not apply to retail prices which would be almost impossible to police, or to export prices.

(f) After this initial period of six months, companies subject to controls should be entitled to request the price control authority to permit increases in their prices if they can show legitimate increases in their costs. These companies, in the course of their bargaining with their trade unions, would be free to grant increases in wages over and above those authorized by the authorities' guidelines; however, such additional increases should be disregarded as a justification for higher prices. In other words, you would be asking the four or five largest companies in the country to do the work of controlling wages. They would not have to if the unions were sufficiently strong—they could get increases over and above the guidelines; but in that event, those increased costs would not be allowed when the companies came forward and asked for increases in their prices.

I suggest that in the present climate of opinion, and with certain unions in the United States making new deals with their employers it would not be so awfully difficult for our large corporations to take a tough stand. There might be more strikes than there would be otherwise, but there will always be strikes if people do not give what they are asked to give in the way of wages.

My next point is with respect to the deficit on current account in our balance of payments. To the extent that the contemplated mega-projects in the energy field and other large undertakings are to be financed in the United States or other foreign countries, it will be important for the Bank of Canada or the Department of Finance to plan to space them out in an orderly manner.

A heavy tax on income from abroad, including any capital gains realized there, should be imposed. That would be one way of discouraging people from moving their capital out of Canada. The present withholding taxes on interest and dividends paid to foreigners should be increased substantially.

[Traduction]

gagnant plus de \$50 000 devraient voir leur traitement gelé pendant une période identique.

(b) Aucune mesure du genre ne devrait s'appliquer aux salariés.

(c) Outre les dispositions que je viens de mentionner, le programme devrait être limité au contrôle des prix des quatre ou cinq cents plus importantes sociétés.

(d) Un organe quelconque devrait être investi du pouvoir d'administrer le programme. Celui-ci devrait être tenu de faire rapport à tous les six mois en indiquant les augmentations salariales, par industries, que justifient à son avis la conjoncture économique du moment et la productivité de l'industrie en question. Des lignes directrices semblables devraient être établies pour le secteur public.

(e) Pendant la première phase du programme, les prix intérieurs des sociétés soumises aux contrôles devraient être gelés pour une période de six mois. Ce gel ne devrait pas s'appliquer aux prix au détail—qu'il serait impossible de surveiller—ni aux prix à l'exportation.

(f) Au bout de cette période initiale de six mois, les sociétés soumises aux contrôles auraient normalement droit de demander à l'organe de réglementation des prix d'autoriser des augmentations de prix si elles sont en mesure d'étayer leur demande par un accroissement légitime de leurs coûts. Ces sociétés, au moment de négocier des conventions collectives avec leurs syndicats, seraient libres d'accorder des hausses de salaires supérieures à celles autorisées par l'organe de contrôle; cependant, il ne serait pas tenu compte de ces augmentations dans la justification des hausses de prix demandées. Autrement dit, cela se résume à demander aux quatre ou cinq plus importantes sociétés du pays d'appliquer le contrôle des salaires. Elles n'auraient pas à le faire si les syndicats étaient assez puissants—elles pourraient obtenir des hausses supérieures à celles établies dans les lignes directrices; par contre, ces coûts élevés ne seraient pas admis pour justifier une augmentation de prix que les sociétés pourraient demander par la suite.

J'oserais dire que dans la conjoncture actuelle, et compte tenu du fait que certains syndicats américains négocient actuellement de nouvelles conventions avec leurs employeurs, il ne serait pas très difficile pour nos grandes sociétés commerciales d'adopter la ligne dure. Il s'ensuivrait peut-être plus de grèves qu'en temps normal, mais il y aura toujours des grèves si les gens se voient refusés ce qu'ils demandent au chapitre des salaires.

Mon point suivant a trait au déficit enregistré au compte courant de notre balance des paiements. Dans la mesure où les méga-projets qu'on envisage dans le secteur énergétique et d'autres initiatives majeures seront financées aux États-Unis ou dans d'autres pays étrangers, il sera important que la Banque du Canada ou le ministère des Finances échelonne ces projets de façon ordonnée.

Il y aurait lieu d'imposer une taxe importante sur les revenus provenant de l'étranger, y compris les gains en capital qui y sont réalisés. Ce serait une façon d'inciter les gens à garder leur capital au Canada. Les retenues fiscales imposées

[Text]

Consideration should be given to selling all or part of the nearly 20 million ounces of gold still held as part of our foreign exchange reserve which, of course, earns no interest. This gold is worth approximately \$7 billion to \$8 billion U.S.; probably a little less than that now; it is very difficult to keep track of the fluctuations in the price of gold.

With regard to the energy crisis, Canada should move quickly in implementing the stated policy under the National Energy Program of acquiring control of at least 50 per cent of the oil and gas industry.

The next section deals with the weak manufacturing sector. The new Department of Regional Industrial Expansion should immediately proceed to review the Sector Task Force Reports on Canada's manufacturing industries which were prepared in 1978, and should implement those policies that will lead to restructuring our industry around high technology areas.

An important task of the new Department of Regional Industrial Expansion will be to decide what can be done to improve the position of the Canadian automobile industry. The auto pact entered into with the United States in 1965 has not worked to our advantage in recent years. It should be revised or, as some people believe, abrogated.

Our Institute has commissioned a study of the automobile industry which we hope will be published within a month or six weeks. We have had a preliminary summary of what will be contained in the report from a man who is writing it, and it provides a very pessimistic outlook. He suggests that the Japanese are years ahead of everybody. Everything that he told us has since been made public. He went on to say, when he appeared before us, that General Motors was negotiating with the Japanese to produce some of their parts and components and, in addition, was negotiating with the Japanese to produce the whole vehicle in the smaller car range. He told us that, in his opinion, the Americans simply could not hope to compete with the Japanese; that for an ordinary car, the labour costs in Japan were about \$2,000 a car less than those in the United States. That kind of differential cannot be narrowed effectively. We hope that this report will be available for distribution, as I said, within a month or six weeks.

The Chairman: I might just say, at this point, that there is a fascinating article in the February issue of *Fortune* magazine which does deal with that issue of the difference in the labour costs. It is also pointed out in that article that the Japanese are much more efficient in producing cars. If I recall correctly, the article deals with the American industry, but, considering the auto pact, it is substantially the same thing. I believe it takes 20 hours in the United States to assemble a car; 13 hours in Japan. Building an engine takes six hours in the United States and something less than three hours in Japan. I simply wanted to point out that it is not only the wage differential, which has always been argued by the automobile manufacturers; it is also

[Traduction]

aux intérêts et dividendes versés aux étrangers devraient être accrues sensiblement.

Il faudrait envisager de vendre en totalité ou en partie les quelque 20 millions d'onces d'or que nous conservons toujours à titre de réserves de devises et qui, bien entendu, ne rapportent aucun intérêt. Cet or vaut environ \$7 milliards à \$8 milliards en devises américaines; probablement un peu moins maintenant. Il est très difficile de se tenir au courant des fluctuations du marché de l'or.

Pour ce qui est de la crise énergétique, le Canada ne devrait pas perdre de temps pour mettre en œuvre la politique prévue au titre du programme national d'énergie et selon laquelle nous chercherions à acquérir au moins 50 p. 100 de l'industrie pétrolière et gazière.

La section suivante traite du faible secteur manufacturier. Le nouveau ministère de l'Expansion industrielle régionale devrait immédiatement étudier les rapports sectoriels préparés par un groupe de travail en 1978 et portant sur l'industrie manufacturière canadienne; et il devrait mettre en œuvre les politiques qui amèneront une restructuration de notre industrie en fonction des secteurs de technologie de pointe.

Une des tâches importantes qui confronteront le nouveau ministère de l'Expansion industrielle régionale sera de décider quoi faire pour améliorer le sort de l'industrie automobile canadienne. Le Pacte de l'auto conclu avec les États-Unis en 1965 ne nous est pas profitable depuis quelques années. Il faudrait le réviser ou, comme certains le préconisent, l'abroger.

Notre institut a mandaté une étude de l'industrie automobile qui, je l'espère, sera publiée d'ici un mois ou six semaines. L'auteur de l'étude nous a présenté un résumé préliminaire de ce qui s'y trouvera, et les perspectives sont plutôt sombres. D'après lui, les Japonais ont des années d'avance sur tout le monde. Tout ce qu'il nous a dit a depuis été rendu public. Lors de sa réunion avec nous, il a ajouté que General Motors négociait actuellement avec les Japonais pour faire produire certaines de leurs pièces et composants par eux; on voudrait même faire produire par les Japonais la totalité du véhicule dans la catégorie des compactes. Toujours d'après notre expert, les Américains ne pouvaient même pas espérer faire compétition aux Japonais; à titre d'exemple, une auto ordinaire coûte au Japon \$2,000 de moins en frais de main-d'œuvre que la même auto aux États-Unis. Il est possible de combler efficacement un tel écart. Comme je viens de le mentionner, nous comptons que ce rapport pourra être distribué d'ici un mois ou six semaines.

Le président: Je pourrais peut-être mentionner à ce moment-ci qu'un article fascinant est paru dans le numéro de février du magazine *Fortune* dans lequel on traite précisément de cet écart par rapport aux frais de main-d'œuvre. On souligne en outre dans cet article que les Japonais sont beaucoup plus efficaces dans la production de leurs automobiles. Si je me souviens bien, l'article porte sur l'industrie américaine, mais, compte tenu du Pacte de l'auto, la situation est sensiblement la même ici. Je crois qu'il faut 20 heures aux États-Unis pour assembler une auto; 13 heures au Japon. La construction du moteur prend six heures aux États-Unis et un peu moins de trois heures au Japon. Je voulais tout simplement signaler que

[Text]

an innate inefficiency in the way the Americans operate as compared to the Japanese.

Senator Benidickson: When you use the word "efficiency," does it mean the same thing as "productivity"?

The Chairman: I suppose that it would be used in the same sense as productivity.

Hon. Mr. Gordon: Another factor is the way the Japanese economy is organized under six main trusts. Many years ago, when I used to operate around this part of the country, the Minister of Finance for Japan said to me, "Well, I don't understand your problem." He said, "If I have a problem in Japan, I call up one of six men and I say, 'Do this,' and they do it." "Well," I said, "I don't think I would have the same success." Apart from that, the numbers I'd have to call would be a lot more than six.

I thought this fellow had a fairly easy job. He went on to become Prime Minister and I began to wonder, because after that he went to gaol for quite a number of years. So far, at least, I've been able to avoid that.

Let me go back to the summary. An early priority of the new Department of Regional Industrial Expansion should be to get more Canadians working on industrial research and development. The new department should review the operations of all manufacturers in Canada irrespective of ownership, and assist them in developing domestic sources for parts and components which are now being imported. If this policy were directed at Canadian-controlled as well as foreign-controlled companies, it would be difficult for Americans to raise legitimate complaints. I am sure they would raise complaints, but I would argue that they were not all that legitimate.

A five-year tax-free holiday should be granted on profits earned on exports over and above those of some base period. It could be pointed out that this would have more or less the same effect as the DISC program in the United States.

Because of some substantial disadvantages under which Canadian firms operate in relation to their multinational competitors, consideration should be given to allowing them to amortize their plant and equipment for tax purposes as quickly as they may think desirable, and to be charged a more favourable tax rate than their foreign-controlled competitors. In view of the present climate in Canadian-United States relations, the latter proposal should be deferred for the time being.

Finally, the Joint Canada-United States Committee on Trade and Economic Affairs, made up of senior U.S. and Canadian cabinet ministers, should be reactivated in order to help resolve present difficulties and differences of opinion

[Traduction]

ce n'est pas uniquement l'écart des salaires qui est en jeu, comme l'a toujours prétendu l'industrie automobile; il s'agit en outre d'une inefficacité fondamentale qui caractérise le mode d'opération des Américains par opposition à celui des Japonais.

Le sénateur Benidickson: Lorsque vous employez le mot «efficacité», cela équivaut-il à parler de «productivité»?

Le président: Je suppose qu'on l'emploi dans le même sens que productivité.

L'honorable M. Gordon: Un autre facteur à considérer, c'est la façon dont l'économie japonaise est organisée autour de six trusts principaux. Il y a plusieurs années, lorsque mes fonctions m'appelaient dans ce coin du monde, le ministre des Finances du Japon m'a déjà dit: «Je ne comprends pas votre problème. Moi, si j'ai un problème au Japon, j'appelle un ou l'autre de six hommes et lui dis de faire ceci ou cela et il le fait.» Je lui ai répondu que je ne pensais pas avoir le même succès. Par ailleurs, je devrais faire appel à beaucoup plus de six personnes.

J'avais l'impression que les choses étaient assez simples pour cet homme. Il est devenu premier ministre par la suite puis j'ai commencé à me poser des questions, car après cela il est allé en prison pour un bon nombre d'années. Jusqu'ici du moins, j'ai réussi à éviter cela.

Permettez-moi de revenir au résumé. Une des premières priorités du nouveau ministère de l'Expansion industrielle régionale devrait être d'accroître le nombre de Canadiens qui se consacrent à la recherche et au développement industriels. Le nouveau ministère devrait étudier les opérations de tous les manufacturiers au Canada sans tenir compte de qui est propriétaire, et les aider à développer des sources d'approvisionnement au pays pour les pièces et les composantes qu'ils importent actuellement. Si l'on appliquait une telle politique aussi bien aux entreprises canadiennes qu'aux sociétés étrangères, les Américains pourraient difficilement soulever des plaintes légitimes. Je suis sûr qu'ils formuleraient des plaintes, mais je soutiens quant à moi qu'elles ne seraient pas très légitimes.

Une franchise fiscale de cinq ans devrait être accordée sur les profits tirés d'exportations en sus de ceux correspondant à la même période de référence. Une telle mesure aurait sensiblement les mêmes effets que le programme DISC aux États-Unis.

En raison de certains désavantages importants auxquels sont soumis les sociétés canadiennes comparativement aux multinationales qui leur font concurrence, on devrait étudier la possibilité de leur permettre d'amortir leurs installations aux fins de l'impôt sur la plus courte période qu'elles jugent souhaitable; de plus, elles devraient bénéficier d'un taux d'imposition plus favorable que celui qui est applicable à leurs pendants étrangers. Toutefois, à cause de l'état actuel des relations canado-américaines, il faudrait remettre à un peu plus tard cette dernière proposition.

Enfin, il importe de redonner vie au comité mixte Canada-États-Unis sur le commerce et les affaires économiques, qui est composé de ministres principaux faisant partie des cabinets américain et canadien, pour qu'il puisse aider à résoudre les

[Text]

between Canada and the United States. When that committee was introduced and began to work nearly 20 years ago, I suppose, it started off with a lot of acrimony, complaints and so on. As it proceeded, however, the American cabinet ministers began to get a better understanding of this country's problems and the reason for our complaints about one thing and another. At least some of them then became much more co-operative. People like Douglas Dillon, for instance, could understand economic problems as well as any of us could. He was very helpful indeed, but I don't think he ever would have been if we had not had the discussions.

If anybody has any questions, Mr. Chairman, I would be glad to try to answer them.

The Chairman: Thank you, Mr. Gordon. Our lead questioner this morning is Senator Godfrey.

Senator Godfrey: Mr. Gordon, I couldn't lay my hands on the exact document this morning, but several months ago I was reading something written by Bob Bryce. I know you are familiar with him. He is the leading Keynesian of this decade, or was certainly one of the original Keynesians and was referred to in Mr. Galbraith's book when it arrived. He was saying something to the effect that no one has come up with a really rational explanation completely explaining the cause of the worldwide inflation that has been in existence for the last ten years. Have you any view on the basic cause? In your opinion what is the reason for it? Certainly, unless we know the cause, we are in fair difficulty to know exactly what to do about it.

First, what is your perception of the original cause? Secondly, why, in spite of all these policies that have been invoked since 1975, has inflation not been brought down?

Hon. Mr. Gordon: In the first place, I must say that I have the greatest admiration for Bob Bryce. He is a very old friend of mine. I have worked with him closely from time to time, starting in 1941, I believe. Anything that Bob says I think should be listened to carefully.

I have read his statement concerning doing something about interest rates, and I disagree with him.

Senator Benidickson: You are referring to his statement made in February last entitled, "Can we have 'Made in Canada' interest rates?"

Hon. Mr. Gordon: That's right. Well, I think we can. While Bob Bryce is an old friend of mine and I have the greatest respect for him, I would not like to suggest that I have always agreed with him completely. On this occasion I certainly do not.

Senator Godfrey: Of course, I was not directing my question to the present.

Hon. Mr. Gordon: You asked me what has caused inflation. In the first place there is no single cause. One of the reasons is

[Traduction]

difficultés et divergences d'opinion actuelles qui existent entre le Canada et les États-Unis. Lorsque ce comité a été créé et s'est mis à l'œuvre il y a déjà près de vingt ans, je suppose qu'il a dû d'abord faire face à beaucoup d'aigreur, de plaintes, etc. Avec le temps, cependant, les ministres de cabinet américains ont appris à mieux comprendre les problèmes de ce pays ainsi que les plaintes que nous formulons sur divers sujets. Un certain nombre d'entre eux, du moins, sont devenus beaucoup plus coopératifs. Des personnes comme Douglas Dillon, par exemple, pouvaient saisir nos problèmes économiques aussi bien que n'importe lequel d'entre nous. Il fut très utile de fait, mais je ne crois pas qu'il l'aurait été sans les discussions qui eurent lieu.

Voilà, je suis prêt à tenter de répondre aux questions qu'on voudra bien me poser, monsieur le président.

Le président: Merci, monsieur Gordon. Le principal interrogateur ce matin est le sénateur Godfrey.

Le sénateur Godfrey: Monsieur Gordon, je n'ai pas pu retrouver le document en question, mais il y a quelques mois j'ai lu un texte signé par Bob Bryce. Je sais que vous le connaissez bien. Il est le principal tenant des conceptions keynésiennes de notre décennie, ou il fut certes un des premiers Keynésiens et M. Galbraith parle de lui dans le livre qu'il a publié. Il disait en somme que personne à ce jour n'a avancé une explication vraiment logique et complète de la cause de l'inflation mondiale que nous connaissons depuis dix ans. Avez-vous une opinion sur la cause profonde? A votre avis, qu'est-ce qui explique ce phénomène? Il va de soi que si nous ignorons la cause, nous sommes en assez mauvaise position pour préciser quoi faire afin de corriger la situation.

D'abord, quel est votre point de vue sur la cause fondamentale? Deuxièmement, comment se fait-il que toutes ces politiques que l'on préconise depuis 1975 n'ont pas réussi à faire reculer l'inflation?

L'honorable M. Gordon: J'aimerais d'abord vous dire que j'ai une grande admiration pour Bob Bryce. C'est un ami de longue date. J'ai travaillé avec lui étroitement à l'occasion, à partir de 1941, si ma mémoire est bonne. A mon avis, il ne faut pas prendre ce qu'il dit à la légère.

Cela dit, j'ai lu ce qu'il a écrit au sujet des correctifs à apporter concernant les taux d'intérêt élevés, mais je ne suis pas d'accord avec lui.

Le sénateur Benidickson: Vous faites allusion à sa déclaration de février dernier sur les taux d'intérêt «fabriqués au Canada»?

L'honorable M. Gordon: C'est ça, oui. Quant à moi, il est possible d'avoir des taux «fabriqués au Canada». Bien que Bob Bryce soit un vieil ami et que j'aie un grand respect pour lui, je ne voudrais pas qu'on pense que j'ai toujours été d'accord avec lui sur toute la ligne. Sur ce point en particulier, il est évident que je ne le suis pas.

Le sénateur Godfrey: Bien sûr, ma question ne portait pas sur la situation actuelle.

L'honorable M. Gordon: Vous me demandez ce qui a causé l'inflation. Premièrement, il n'y a pas de cause unique. Une des

[Text]

that there are too many people in the world and the population of the world has been increasing at a rapid rate. Naturally, that means that there is an increasing number of people who would like to have access to—well, for example, food. As the demand for foods of all kinds has gone up with the world population, the prices of food have gone up, too, and that has certainly added to inflation.

There is no question at all that the original price increases by OPEC had a major influence on inflation. If you remember what happened back in the early 1970s, the spokesmen for our oil companies—and all but one of our major oil companies were controlled in the United States—were going around saying, “We have enough oil and oil reserves in Canada to last us for several hundred years.” They had a big influence on the thinking in Ottawa. These were people who headed up some of our largest companies, and officials here, I think quite understandably, tended to accept their statements as the truth. But four years later, all of a sudden, these same spokesmen for the international oil companies were going around saying, “We made a mistake.” I don’t think they ever admitted it, but they said, “We haven’t any reserves at all. We are not going to have any oil in this country in the very near future unless our prices are increased very substantially and we are allowed to accumulate more money for exploration and development.”

I have never accepted a statement by any of the spokesmen for those international oil companies since then. I don’t trust them. I have said that many times, and they naturally don’t like it much, but I rather think other people should say it more often as well. They sold this country a bill of goods. They were either extraordinarily inefficient and demonstrated an extraordinary lack of knowledge, or else they were promoting the policies of their parent companies. When they said we had reserves that would last us several hundred years, their parent companies were urging that exports to the United States should be increased substantially. Four years later their parent companies were more interested in boosting their profits.

I am a very skeptical kind of fellow.

Senator Godfrey: I should explain that I have heard at least half a dozen times the heads of the oil companies in committees here being asked the question, “How can you explain it?” So we are all pretty familiar with their explanations. We even asked a government witness once in a committee I was on, “Why were you misled? You had all the information from the oil companies concerned.” So we are familiar with that and I could even recite their answers to you.

[Traduction]

raisons, c’est qu’il y a trop de gens dans le monde et que la population mondiale s’est accrue à un rythme beaucoup trop accéléré. Naturellement cela signifie qu’il y a plus de gens qui aimeraient avoir accès à la nourriture, par exemple. Donc, l’accroissement de la population mondiale s’est accompagné d’une hausse de la demande pour de la nourriture de toutes sortes, ce qui a fait monter les prix des aliments; c’est sûrement un facteur qui a aggravé l’inflation.

Il ne fait aucun doute que les majorations de prix initiales décrétées par l’OPEP ont joué de façon décisive sur l’inflation. Vous vous souvenez ce qui s’est passé au début des années 1970, les porte-parole de nos sociétés pétrolières—en passant, la totalité de nos principales sociétés pétrolières à l’exception d’une seule étaient contrôlées aux États-Unis—tenaient partout un discours comme celui-ci: «Nous avons suffisamment de pétrole et de réserves pétrolières au Canada pour plusieurs siècles à venir.» Ils ont fortement marqué l’orientation des autorités à Ottawa. Après tout, voilà des personnes qui dirigeaient quelques-unes de nos plus grosses sociétés; on peut facilement comprendre que nos fonctionnaires ici aient accepté leurs déclarations comme reflétant la réalité. Mais quatre ans plus tard, ces mêmes porte-parole des sociétés pétrolières internationales tenaient soudainement un tout autre discours: «Nous nous sommes trompés.» Je ne crois pas qu’ils l’aient jamais avoué, mais ils ont dit: «Nous n’avons pas de réserves du tout. Nous n’aurons pas de pétrole en ce pays dans un très proche avenir à moins qu’on augmente très sensiblement nos prix et qu’on nous permette d’accumuler plus d’argent à des fins d’exploration et de recherche.»

Je n’ai jamais accepté une déclaration faite par l’un ou l’autre des porte-parole des sociétés pétrolières multinationales depuis cette époque. Je ne leur fais aucunement confiance. Je l’ai répété souvent depuis, et ça ne fait évidemment pas leur affaire, mais je pense plutôt que d’autres personnes devraient elles aussi le dire plus souvent. Ils ont—permettez-moi l’expression—«passé un sapin au Canada.» Ils étaient soit extraordinairement inefficaces et ont fait preuve d’une ignorance extraordinaire, ou bien ils faisaient simplement la promotion des politiques de leurs sociétés mères. Lorsqu’ils disaient que nous avions des réserves pouvant nous durer quelques centaines d’années, leurs sociétés mères prêchaient qu’il fallait augmenter sensiblement les exportations vers les États-Unis. Quatre ans plus tard, leurs sociétés mères étaient davantage intéressées à gonfler leurs profits.

Je suis de nature assez incrédule.

Le sénateur Godfrey: Je devrais expliquer que j’ai entendu au moins une demi-douzaine de fois les dirigeants des sociétés pétrolières répondre devant des comités à la question «Comment expliquez-vous la situation?», ce qui fait que nous connaissons tous assez bien leurs explications. Nous avons même posé la question suivante à un témoin provenant du gouvernement, à l’occasion d’une séance de comité: «Comment avez-vous pu être induits en erreur? Vous possédiez toute l’information voulue des sociétés pétrolières en cause.» Par conséquent, nous connaissons bien cette situation et je pourrais même vous réciter leurs réponses.

[Text]

Hon. Mr. Gordon: At any rate, the actions of the OPEC members certainly had a great deal to do with the sudden increase in inflation. I guess there are other reasons, but those are two fairly fundamental reasons.

Senator Godfrey: No economist I know of predicted what they call "stagflation." What is your explanation for this? Why do we have inflation now?

Hon. Mr. Gordon: Because we adopted the wrong kinds of policies to deal with it. Those policies have not curtailed inflation, but they have brought the economy close to a halt.

Senator Godfrey: But you said that, because of the increase in population, demand is such that that caused inflation and so on. But now there is no demand. People cannot afford things. Retail sales are down. Automobile plants are closing. Now what is the reason?

Hon. Mr. Gordon: Well, we have not been adopting policies that are effective in curtailing inflation.

Senator Godfrey: Well, we all know that.

Hon. Mr. Gordon: Then why is there support of the government? Why do you continue those policies?

Senator Godfrey: Because I don't know what the right answer is, and what is worrying me is what everybody else does.

Hon. Mr. Gordon: Well, that is my opinion.

Senator Godfrey: Mr. Gordon, I listened to the premiers in the conference here, and they more or less took the same attitude as you about lowering interest rates: "Suppose the dollar does go down. That will help our exports and reduce our imports."

Hon. Mr. Gordon: Yes.

Senator Godfrey: Well, we have already had an 18 per cent drop in the dollar.

Hon. Mr. Gordon: And that did help. It did stimulate exports, certainly of the resource sector.

Senator Godfrey: But considering that there is presently a recession in the United States, what is your basis for proposing a further drop in the dollar, of, say, 7 per cent down to 75 cents—that it would stimulate exports enough to compensate for the damages?

Hon. Mr. Gordon: I don't think it would stimulate exports a great deal at the moment. Certainly, as far as the resource industry is concerned, the determinant is what the respective importers in the United States want and need. I think it would have more effect on reducing imports of components and so on in the manufacturing sector, particularly if the government

[Traduction]

L'honorable M. Gordon: Quoi qu'il en soit, les actions des membres de l'OPEP ont sûrement influé de façon importante sur l'augmentation soudaine de l'inflation. J'imagine qu'il y a d'autres raisons, mais ce sont là deux causes assez fondamentales.

Le sénateur Godfrey: Aucun économiste que je connais n'a prévu l'inflation «stagnante» que nous subissons. Comment expliquez-vous cela? Comment se fait-il que nous subissions encore aujourd'hui l'inflation?

L'honorable M. Gordon: Parce que nous avons adopté les mauvais remèdes pour la traiter. Les politiques retenues n'ont pas freiné l'inflation, mais elles ont pour ainsi dire pratiquement figé notre économie.

Le sénateur Godfrey: Mais vous avez dit tantôt qu'à cause de l'accroissement de la population, la demande était telle qu'il y a eu inflation, ainsi de suite. Or il n'y en a pas de demande maintenant. Les gens n'ont pas les moyens d'acheter. Les ventes au détail sont à la baisse. Les usines d'automobiles ferment leurs portes. Quelle est donc la raison maintenant?

L'honorable M. Gordon: Eh bien, nous n'avons pas su adopter des politiques efficaces pour juguler l'inflation.

Le sénateur Godfrey: Ce n'est un secret pour personne, en effet.

L'honorable M. Gordon: Alors comment expliquer que le gouvernement continue d'appuyer ces politiques? Pourquoi maintenez-vous votre appui?

Le sénateur Godfrey: Parce que j'ignore quelle est la bonne réponse, et ce qui me préoccupe c'est ce que font tous les autres.

L'honorable M. Gordon: Je vous présente mon opinion.

Le sénateur Godfrey: Monsieur Gordon, j'écoutais les premiers ministres à la conférence ici, et ils ont exprimé un point de vue assez proche du vôtre quant à l'opportunité de baisser les taux d'intérêt: «Supposons que la valeur du dollar tombe. Cela aidera nos exportations et réduira nos importations.»

L'honorable M. Gordon: Oui.

Le sénateur Godfrey: Nous avons déjà connu une baisse de 18 p. 100 dans la valeur du dollar.

L'honorable M. Gordon: Et cela a certainement aidé. Les exportations ont été stimulées, en particulier dans le secteur des ressources.

Le sénateur Godfrey: Mais considérant qu'il y a actuellement une récession aux États-Unis, à partir de quels critères pouvez-vous justifier une autre baisse du dollar, de l'ordre de 7 p. 100 disons, ce qui le ramènerait à 75 cents; croyez-vous que cela stimulerait suffisamment les exportations pour compenser les dommages?

L'honorable M. Gordon: Je ne pense pas que cela stimulerait beaucoup les exportations à ce moment-ci. Pour ce qui est du secteur des ressources en particulier, il est sûr que le facteur déterminant est constitué des désirs et besoins des importateurs respectifs aux États-Unis. C'est plutôt sur le secteur manufacturier que les effets se feraient sentir en termes de

[Text]

brought pressure on the manufacturers to seek out and develop alternative sources in Canada.

Senator Godfrey: But that would take some time.

Hon. Mr. Gordon: I don't think you are going to resolve this problem overnight.

Senator Godfrey: You talked about renegotiating the auto pact. I can remember being involved in a Canada-U.S. parliamentary exchange approximately five years ago at which this very topic was discussed. The general feeling at that time was that no matter how disadvantageous it might be for Canada, it is far better than nothing at all and that if we ever re-opened the matter, we would suffer rather than gain. I am not an expert on this, but on what basis have you arrived at a contrary opinion?

Hon. Mr. Gordon: I base my contrary opinion on the fact that the way it is working now is to our disadvantage. I do not have the figures in my head, but, on balance, we have less employment here for skilled people; we don't have an appropriate share of the research and development and so on. It is just not working. I will not presume to say off the top of my head what should be done, but I will feel a lot better about it when we complete the study which has been under way for quite some time by a man who, I must say, impressed all of us in the Institute very much as knowing a fair amount about the subject. He was quite frank that there was no simple answer. He just thinks that the Japanese in particular have an advantage over the North Americans. The only company, he thinks that is in a position to stand up and be successful is Renault, and that is because the government of France supports that company in every way it can by cutting out imports and so on.

I would not recommend that the Canadian government support the subsidiaries of the American companies in this country in this way. I think that would be silly. But if we had domestic companies, it might be another thing. American subsidiary policies are not set here but in Detroit or wherever. Even their speeches are written there. I can remember sitting at a luncheon beside the vice-president and general manager of General Motors Canada. He began to tell me what he thought of the wage rates. He said in effect, "We have decided that we are going to push our wage rates up and up because we don't want any trouble with the unions. Of course, we will compensate by pushing our prices up and up." I remember asking him what effect that wage scale would have on other industries and on inflation. He said that that was not his problem. I asked him if he thought up these policies personally or whether they came out of Detroit. He said, "Well, if you won't tell anybody, I get an outline from Detroit, and this is our party line." That is one of the prices we pay for having General Motors of Canada here.

[Traduction]

réduction des importations de composantes, et., surtout si le gouvernement incite les manufacturiers à rechercher et à développer des sources d'approvisionnement de rechange au Canada.

Le sénateur Godfrey: Mais cela prendrait du temps.

L'honorable M. Gordon: Je ne pense pas que l'on puisse résoudre ce problème du jour au lendemain.

Le sénateur Godfrey: Vous avez parlé de renégocier le Pacte de l'auto. Je me souviens d'avoir participé à un échange parlementaire canado-américain il y a environ cinq ans au cours duquel ce sujet précis fut discuté. Le point de vue général qu'on partageait à l'époque, c'est que le pacte était beaucoup mieux que rien du tout, et ce, en dépit de tous les désavantages qu'il pouvait comporter pour le Canada; de plus, on concluait qu'en ré-ouvrant le dossier nous serions perdants plutôt que gagnants. Je ne suis pas un expert dans ce domaine, mais à partir de quelles considérations êtes-vous arrivés à l'opinion contraire?

L'honorable M. Gordon: Je fonde mon opinion contraire sur le fait que cette entente fonctionne actuellement à notre désavantage. Je n'ai pas les chiffres en mémoire, mais tout compte fait, nous bénéficions de moins d'emplois ici pour les travailleurs spécialisés; nous n'avons pas une part appropriée de la recherche et du développement, ainsi de suite. Ça ne fonctionne tout simplement pas. Je n'ai pas la prétention de pouvoir arriver tout bonnement comme cela avec la clé du mystère, mais je serai en meilleure position lorsque nous aurons terminé l'étude dont j'ai parlé plus tôt et qui est en cours depuis un certain temps; l'expert que nous avons mandaté nous a tous impressionnés à l'Institut par la connaissance qu'il semble avoir du sujet. Il nous a franchement avoué qu'il n'existait pas de solution simple. Il est d'avis, plus précisément, que les Japonais ont un avantage par rapport aux Américains. La seule société qui, d'après lui, est en mesure de tenir son bout et de s'en sortir avec succès est la régie Renault, la raison étant que le gouvernement français soutient cette société de toutes les façons possible en minimisant les importations, ainsi de suite.

Je n'irais pas jusqu'à dire que le gouvernement du Canada devrait soutenir les filiales des sociétés américaines de cette façon chez nous. Ce serait ridicule. Mais si nous possédions des entreprises canadiennes, ce serait une autre histoire. Les politiques appliquées par les filiales américaines ne sont pas déterminées ici mais à Détroit ou ailleurs. Même leurs discours sont rédigés là-bas. Je me souviens qu'un jour, lors d'un dîner-causerie, j'étais assis à côté du vice-président et directeur général de General Motors Canada. Il commença à me dire ce qu'il pensait des salaires. Il disait en fait: «Nous avons décidé d'augmenter le plus possible nos taux de salaire parce que nous ne voulons pas avoir de trouble avec les syndicats. Bien entendu, nous compenserons en augmentant nos prix de la même façon.» Je me souviens lui avoir demandé quel effet une telle échelle de salaires aurait sur d'autres industries et sur l'inflation. Il me répondit que cela ne le concernait pas. Je lui ai demandé s'il avait établi ces politiques de son propre chef ou si elles émanaient de Détroit. «Si vous ne le dites à personne, me répondit-il, je reçois les grandes lignes de Détroit, et cela

[Text]

Senator Balfour: As I understand it, the bottom line figures for Canada's share of the North American market in both parts and automobiles was of the order of 9 per cent pre-auto pact and, at the present time, conceding that the North American automobiles industry is in disarray in both Canada and the United States, Canada's share of the North American market is of the order of 13 per cent, which indicates a substantial increase in our share of the market. So why would it make sense to scrap the auto pact?

Hon. Mr. Gordon: In the first place, I would question your percentages. Before the auto pact, I think Canada's share of the market was only 4 per cent, not 9 per cent.

Senator Balfour: Those figures are based on parts and not the whole ball of wax.

Hon. Mr. Gordon: Then I am sure you are right. What Canada's percentage is now, I do not know. The auto pact started to work to our advantage. I know at the time the auto pact was a great coup for this country, and for the first few years it worked out substantially to our advantage. But it was not monitored and checked carefully enough, and there was no way of making adjustments, so it is not working to our advantage now.

Senator Godfrey: There is no argument about that, but I am asking you whether or not it would be worse if we re-opened negotiations. I am merely asking whether you have any hard facts on which you base your belief that it would be better.

Hon. Mr. Gordon: I would feel foolish if I gave an answer and then produced a study one month from now which suggested something else.

Senator Godfrey: Then your study will no doubt tell us.

Hon. Mr. Gordon: I would think so. It is one of the things we asked this person to do.

Senator Godfrey: I have always been an avid reader of John Kenneth Galbraith because I enjoy his writings so much. He is so irreverent. In a statement you made on February 1, you said that the Institute has argued consistently that the reason why reduced effective demand resulting from tight money and high interest rates led to lower production, rather than lower prices, was the use of monopolistic power which gradually replaced free competition over the years in many sectors of the economy. One industry which Mr. Galbraith talked about at great length was the automobile industry. Then the industry began cutting prices, offering cash refunds and this, that and the other thing. I have never read or heard a satisfactory explanation from Mr. Galbraith as to why his theory with regard to the auto industry did not hold up. They are trying to reduce prices and to be competitive.

[Traduction]

constitue notre base comme.» Voilà une des rançons que nous coûte la présence de General Motors of Canada chez nous.

Le sénateur Balfour: Je crois savoir qu'avant le Pacte de l'auto, le Canada possédait 9 p. 100 du marché nord-américain des pièces et automobiles alors qu'aujourd'hui la part canadienne de ce même marché est de l'ordre de 13 p. 100, et l'on sait que l'industrie automobile vit des moments très difficiles tant au Canada qu'aux États-Unis. Il y a donc eu un accroissement notable dans notre part du marché. Alors comment pouvez-vous dire qu'il serait avantageux de mettre fin au Pacte de l'auto?

L'honorable M. Gordon: En premier lieu, je me demande si vos chiffres sont exacts. Avant le Pacte de l'auto, je crois que la part du marché qui revenait au Canada n'était que de 4 p. 100, et non de 9 p. 100.

Le sénateur Balfour: Ces chiffres sont basés sur les pièces et non sur l'ensemble du marché.

L'honorable M. Gordon: Alors vous avez sûrement raison. J'ignore où en est le pourcentage canadien maintenant. Le Pacte de l'auto a d'abord été profitable pour nous. Je sais qu'à l'époque le Pacte de l'auto avait été une initiative remarquable pour ce pays, et durant les premières années nous en avons tiré surtout des avantages. Mais il n'a fait l'objet d'aucune surveillance ou vérification suffisamment suivie, et il n'y avait aucune façon d'apporter des ajustements, de sorte qu'aujourd'hui il ne fonctionne pas à notre avantage.

Le sénateur Godfrey: Personne ne peut le nier, bien sûr, mais ce que j'aimerais savoir, c'est si vous croyez que la situation serait pire en ré-ouvrant les négociations. Je veux simplement savoir si vous fondez votre point de vue, à savoir qu'il serait préférable de ré-ouvrir les négociations, sur des faits concrets.

L'honorable M. Gordon: Je me sentirais un peu ridicule de vous donner une réponse maintenant et de produire une étude d'ici un mois qui laisserait entendre autrement.

Le sénateur Godfrey: C'est donc que votre étude apportera certes une réponse.

L'honorable M. Gordon: Je le crois. C'est une des questions que nous avons confiées à notre expert-conseil.

Le sénateur Godfrey: J'ai toujours lu avec un vif intérêt les écrits de John Kenneth Galbraith. Il est si irrévérencieux. Dans une déclaration que vous avez faite le 1^{er} février, vous dites que l'Institut soutient depuis toujours que la raison qui explique pourquoi la réduction de la demande réelle—en raison de la rareté de l'argent et des taux d'intérêt élevés—a donné lieu à une baisse de la production plutôt qu'à une diminution des prix, tient à la prédominance du régime monopole qui a peu à peu remplacé la libre concurrence, avec les années, dans bon nombre de secteurs de l'économie. Une des industries que M. Galbraith traite en profondeur est celle de l'automobile. Cette industrie a commencé à couper les prix, à offrir des rabais, des remises, des remboursements, etc. Je n'ai pas entendu ou lu une explication satisfaisante de M. Galbraith précisant pourquoi sa théorie ne tenait pas en ce qui a

[Text]

Hon. Mr. Gordon: Professor Galbraith has been a personal friend of mine for many years, and we correspond quite frequently. I would have to read the context in which those remarks were said.

Senator Godfrey: These are your words. They can be found on page 4 of a statement made by you on February 1, 1982.

Hon. Mr. Gordon: Then if I were you, I would take it pretty darned seriously because it is probably pretty good. I don't think you need to go any farther as far as Galbraith is concerned.

Senator Godfrey: I am asking about Walter Gordon now.

Hon. Mr. Gordon: I think what is happening to the auto manufacturers is that they are being put out of business by Japanese manufacturers who, for one reason or another, are far more efficient.

Senator Godfrey: The demand for automobiles has also gone down. Has not the overall number of automobiles being produced decreased?

Hon. Mr. Gordon: It probably has because we are in a recession and the Americans are too. They do not have any money. Their central banks have done as bad a job for them as our banks have done for us.

Senator Godfrey: You talked about the economy being choked, and you referred to the fact that the bank rate in August, 1981, was up to 21.24 per cent. According to a table I was given, at that time the M1 money supply had gone down to a 3.4 per cent annual rate of increase, and the M2 was 14.3 per cent. Loans to business had increased over the previous year by 40.3 per cent. That does not sound much like the economy being choked. Even in September there was an increase in loans to business of 40.5 per cent. How do you explain that?

Hon. Mr. Gordon: My group has a number of businesses which are independently run, and we have been saying to the people who run these companies for some time, "Watch your inventories; don't let your inventories go up. If they do go up, your bank loans are going to go up, and we just do not like paying 20 per cent interest." I think that is true all through the economy.

However, nobody can hold his inventory down to a fixed level. We have inflation of 12½ per cent because the price of everything has been going up. Why loans have been going up by 40 per cent, I do not know. Part of it relates to the fact that the inventories and the control of the accounts receivable in many businesses were getting out of hand. Quite frankly, I am surprised that we have not had more large bankruptcies in this country. I will be surprised if there are not quite a few large bankruptcies on the horizon.

[Traduction]

trait à l'industrie automobile. Celle-ci essaie de réduire les prix et d'être compétitive.

L'honorable M. Gordon: Le professeur est un ami personnel de longue date et nous correspondons très fréquemment. Il faudrait que je puisse lire le contexte duquel sont tirées ces observations.

Le sénateur Godfrey: Ce sont vos propres paroles. On les retrouve à la page 4 d'une déclaration que vous avez faite le 1^{er} février 1982.

L'honorable M. Gordon: Alors à votre place, je prendrais ces observations au sérieux car elles sont probablement des plus fondées. Je ne crois pas que vous ayez à aller plus loin pour ce qui est de M. Galbraith.

Le sénateur Godfrey: C'est Walter Gordon que j'interroge maintenant.

L'honorable M. Gordon: Je crois que ce qui arrive aux fabricants d'automobiles, c'est qu'ils sont en train de perdre le marché au profit des manufacturiers japonais qui, pour une raison ou l'autre, sont beaucoup plus efficaces.

Le sénateur Godfrey: La demande d'automobiles a aussi fléchi. Le nombre total d'automobiles produit n'a-t-il pas aussi diminué?

L'honorable M. Gordon: C'est probablement le cas, car nous sommes en pleine récession, tout comme les Américains. Ils n'ont pas d'argent. Leurs banques centrales leur ont rendu un aussi mauvais service que les nôtres ici.

Le sénateur Godfrey: Vous avez fait allusion au fait que l'économie était étouffée, et vous avez mentionné que le taux de la banque, en août 1981, avait monté à 21,24 p. 100. D'après le tableau I qu'on m'a remis, à ce moment-là la masse monétaire M1 avait chuté à un taux d'accroissement annuel de 3,4 p. 100, et la M2 à 14,3 p. 100. Les prêts consentis aux entreprises avaient augmenté de 40,3 p. 100 par rapport à l'année précédente. Comment peut-on alors dire que l'économie est étouffée ou figée? Même en septembre on a enregistré une hausse de 40,5 p. 100 dans les prêts consentis aux entreprises. Comment expliquez-vous cela?

L'honorable M. Gordon: Une certain nombre d'entreprises opérant de façon autonome font partie de mon groupe, et nous disons depuis assez longtemps aux personnes qui dirigent ces entreprises: «Surveillez vos inventaires; ne les laissez pas monter. S'ils augmentent, vos prêts bancaires vont aussi augmenter, et personne n'aime payer des taux d'intérêt de 20 p. 100.» Et cette situation se répercute dans l'ensemble de l'économie.

Par ailleurs, personne ne peut maintenir son inventaire à un niveau bas. Nous connaissons une inflation de 12½ p. 100 parce que le prix de tout ne cesse de monter. Comment il se fait que les prêts ont augmenté de 40 p. 100, je l'ignore. Cela tient en partie au fait que dans bon nombre d'entreprises on a perdu le contrôle des inventaires et des comptes-clients. Francement je suis étonné qu'il n'y ait pas eu plus de grosses faillites dans ce pays. Je serai étonné s'il n'y a pas quelques faillites importantes à l'horizon.

[Text]

Senator Roblin: The situation with the Post Office in August of that year did not help bank loans at all either.

Hon. Mr. Gordon: That is right. I am sure there are explanations, but I do not have them.

Senator Godfrey: It was still 40 per cent in September.

Senator Roblin: My own doubled on account of the Post Office situation.

Senator Godfrey: That would indicate that there was availability of credit. I am just pointing out that, when the demand was there, there seemed to be availability of credit rather than a choking off. I have no explanation either. I thought you might be able to help.

Hon. Mr. Gordon: No, I do not know the answer.

Senator Godfrey: Governor Bouey did not seem to know either.

I notice that on page 21 of your statement you say:

Some of the industries that comprise the manufacturing sector need to be reorganized or rationalized. This will call for some government intervention and perhaps for some government financial assistance especially to Canadians wishing to acquire companies now controlled abroad.

One of the problems with the exchange rate on the dollar last year was the fact that we were using money to acquire foreign-owned companies.

Hon. Mr. Gordon: In the United States, but not foreign-owned companies in Canada.

Senator Godfrey: I think it was also Canada.

Hon. Mr. Gordon: I do not think so.

Senator Balfour: Petrofina Canada.

Hon. Mr. Gordon: There were some in the oil industry, but it was not extensive.

Senator Balfour: Seven million dollars.

Hon. Mr. Gordon: In connection with the oil industry, we have a program to acquire 50 per cent of the industry.

Senator Godfrey: I may have been wrong in that. They did put in a request to the banks asking them to tighten up on their credit for acquiring. You are referring to Canadian companies buying American companies for investment in the United States rather than buying Canadian subsidiaries?

Hon. Mr. Gordon: When we were buying Canadian subsidiaries, we were primarily buying Canadian subsidiaries in the oil industry, not in the manufacturing industry. The statement you just read referred to the manufacturing sector which is inefficient and requires a lot of work done on it. However, it must be done with a detailed, industry-by-industry approach, and it will take five years, perhaps, to cover the whole industry. There is no simple way of doing it.

[Traduction]

Le sénateur Roblin: La situation en vigueur aux Postes en août de cette année-là n'était pas de nature à aider les prêts bancaires non plus.

L'honorable M. Gordon: C'est exact. Je suis sûr qu'il y a des explications, mais je ne les ai pas.

Le sénateur Godfrey: C'était toujours 40 p. 100 en septembre.

Le sénateur Roblin: Le mien a doublé à cause de la situation qui prévalait aux Postes.

Le sénateur Godfrey: Cela indiquerait qu'il y avait du crédit de disponible. J'essaie simplement de signaler que lorsque la demande était là, il semblait y avoir une disponibilité de crédit au lieu d'un étouffement. Je ne parviens pas à l'expliquer non plus. Je pensais que peut-être vous pourriez nous aider.

L'honorable M. Gordon: Non, je ne connais pas la réponse.

Le sénateur Godfrey: Le gouverneur Bouey ne semblait pas savoir non plus.

Je constate qu'à la page 21 de votre déclaration vous dites:

Il y a lieu de réorganiser ou de rationaliser certaines des industries du secteur manufacturier. Cela nécessitera une intervention quelconque du gouvernement et peut-être une aide financière gouvernementale qu'il faudra plus particulièrement diriger vers les Canadiens désireux d'acquérir des entreprises actuellement contrôlées à l'étranger.

Une des difficultés qui ont affligé le taux de change du dollar l'an dernier fut d'utiliser de l'argent pour acquérir des sociétés étrangères.

L'honorable M. Gordon: Aux États-Unis, mais pas des entreprises étrangères établies au Canada.

Le sénateur Godfrey: Je pense que c'était aussi au Canada.

L'honorable M. Gordon: Je ne le crois pas.

Le sénateur Balfour: Pétrofina Canada.

L'honorable M. Gordon: Il y en a eu dans le secteur des pétroles, mais pas beaucoup.

Le sénateur Balfour: Sept millions de dollars.

L'honorable M. Gordon: Pour ce qui est de l'industrie pétrolière, nous avons un programme qui prévoit l'acquisition de 50 p. 100 de l'industrie.

Le sénateur Godfrey: Peut-être que je me trompe sur ce point. On a demandé aux banques de resserrer leur crédit aux fins d'acquisitions. Vous faites allusion à des sociétés canadiennes qui achèteraient des sociétés américaines à titre de placement aux États-Unis au lieu d'acheter des filiales canadiennes?

L'honorable M. Gordon: Lorsque nous avons acheté des filiales canadiennes, il s'agissait surtout de filiales dans le secteur des pétroles, et non dans le secteur manufacturier. La déclaration que vous venez de lire se rapporte au secteur manufacturier qui est inefficace et qui devra faire l'objet d'une réorganisation majeure. Cependant, il faudra procéder lentement et de façon détaillée, une industrie à la fois; tout cela prendra cinq ans, peut-être, si l'on veut couvrir l'ensemble de l'industrie. Il n'existe pas de façon simple de s'en sortir.

[Text]

We could say to all the people who make appliances that we want them to get together because there are advantages of skill; there are too many plants; it would be more efficient; and prices could come down if they operated that way. To the extent that they are subsidiaries of companies in the United States, we cannot even discuss such a study because, if we do—and I had a fellow say this to me—“the president of our head office, under the anti-trust laws, could be sent to jail.” He has made it clear to me, as president of these Canadian subsidiaries, that he does not want to go to jail. If he is sent to jail, he has also made it perfectly clear that I should be looking for another job. That is not just chat; it is a fact of life. It is not going to be easy.

Senator Godfrey: On this question of the purchase of American subsidiaries, I am reminded of the situation with de Havilland and Canadair. At the time I did not think we had any other choice. Canadair was a perfect example and, in the case of de Havilland, the British subsidiary lost confidence in the program and the development of the Dash 7. They put in \$20 million and the government contributed \$80 million. I can remember feeling so enthusiastic about the Challenger program. They borrowed \$200 million and only needed a government guarantee of \$50 million. Yet, yesterday afternoon, when we were dealing with supplementary estimates, it came out that the government guarantee has gone up to \$1.350 billion. Now Consolidated Computer Inc. is asking for a guarantee.

Hon. Mr. Gordon: In connection with the aircraft industry, the deputy minister or the assistant deputy minister of the appropriate department paid our people the compliment of asking us to buy both of those companies. I said, “Well, the only way an aircraft industry such as de Havilland can survive is if it gets a great deal of support from the government.” It has to be uniform, not just so much one year and nothing at all the next. I said, “One of the things we want is a guarantee that you will buy so many aircraft every year.”

He said, “We might be able to arrange that.” I did not believe him, but that is what he said.

Other conditions were necessary from the standpoint of an ordinary, everyday Canadian businessman.

I want to make the point that I was kept on a string for a good many months. Government officials would call up and say they wanted to have another meeting and finally I called up and said, “Look, these discussions have cost our company quite a lot of money. I haven’t figured it out, but it has cost quite a lot of money in terms of time. I have concluded that it is a waste of our time to try to make these deals with government. I can do a lot better looking around for deals on my own in the private sector. If this came off, it would be great, but I don’t think you have got the authority to give me the assurances I need.”

[Traduction]

Nous pourrions par exemple dire à tous les fabricants d’appareils électriques de se regrouper pour bénéficier des avantages que cela entraînerait au plan des compétences. Il y a trop d’usines; il faut viser une plus grande efficacité. En adoptant un tel mode de fonctionnement, les prix pourraient baisser. Dans la mesure, cependant, où nous faisons affaire à des filiales de sociétés implantées aux États-Unis, il n’est même pas possible d’envisager une telle éventualité. Justement à ce sujet, quelqu’un me disait: «Le président de notre bureau central pourrait être mis en prison en vertu des lois anti-trust.» Il m’a bien indiqué qu’en tant que président de ces filiales canadiennes, il n’était pas intéressé à aboutir en prison. Si jamais cela devait se produire, il m’a clairement laissé entendre que je devrais me chercher un autre emploi. Tout cela n’est pas du simple bavardage; c’est une réalité de la vie. L’avenir ne sera pas facile.

Le sénateur Godfrey: Toute cette question de l’achat de filiales américaines me fait penser au cas de Havilland et Canadair. A l’époque, je ne croyais pas que nous avions d’autre choix. Canadair était l’exemple parfait et quant à de Havilland, la filiale britannique a perdu confiance dans le programme et le développement du Dash 7. Ils ont contribué \$20 millions et le gouvernement a avancé \$80 millions. Je me souviens jusqu’à quel point j’étais enthousiaste vis-à-vis du programme Challenger. Ils ont emprunté \$200 millions et n’avaient besoin que d’une garantie de \$50 millions du gouvernement. Et pourtant, hier après-midi en étudiant le budget supplémentaire, nous avons appris que la garantie du gouvernement était passée à \$1,350 milliard. Et maintenant Consolidated Computer Inc. demande une garantie.

L’honorable M. Gordon: Puisque nous parlons de l’industrie aéronautique, le sous-ministre ou le sous-ministre adjoint du ministère intéressé est venu nous rendre visite pour nous demander d’acheter ces deux sociétés. Je lui ai dit: «La seule façon pour une entreprise aéronautique comme de Havilland de survivre, c’est qu’elle reçoive beaucoup de soutien du gouvernement.» Ce soutien doit être uniforme; il ne peut être question d’accorder quelque chose une année, puis rien du tout l’année suivante. Et j’ai ajouté: «Une des choses que nous voulons, c’est que vous nous garantissiez l’achat de tant d’aéronefs par année.»

Il m’a répondu que ça pourrait s’arranger. Je ne l’ai pas cru, mais voilà ce qu’il m’a dit.

D’autres conditions s’imposaient du simple point de vue d’un homme d’affaires canadien bien ordinaire.

Je tiens à souligner qu’on m’a ainsi gardé en haleine pendant de longs mois. Des fonctionnaires du gouvernement m’appelaient périodiquement en me disant qu’ils voulaient qu’on se réunisse de nouveau, puis un jour je les ai moi-même appelés en disant: «Voici, toutes ces discussions ont coûté cher à notre entreprise jusqu’ici. Je n’ai pas fait de calculs, mais nous y avons consacré pas mal d’argent en nombre d’heures. Je suis arrivé à la conclusion que nous perdons notre temps à essayer de conclure de tels marchés avec le gouvernement. J’ai de meilleures chances d’aboutir à quelque chose en cherchant des marchés intéressants par moi-même dans le secteur privé. Si tous ces projets aboutissaient effectivement, bien sûr que ce

[Text]

I rather gather that you have not had much luck with the cabinet on that, so, you said the hell with it.

The net result was that a private group became interested in that. I was not too interested in the one in Montreal because the price was too high, but I was very interested in de Havilland, and I knew something about that.

Well, I guess they did not get any private people to continue these negotiations, and in the end the government had to do that themselves. I am all for government intervention, but I think there should be coupled with that an ability to make decisions, and we all know that that is something governments do not do as easily as the private sector. The private sector has to make a decision, whether it be right or wrong, because if it were to simply dilly-dally, the delay would cost too much money and it would not get anywhere.

So, that was part of the aircraft problem. You say that the guarantee is now up to over a billion dollars, and I am not surprised at that.

Senator Godfrey: That is for Canadair Limited alone.

Hon. Mr. Gordon: That does not surprise me. Wait until next year.

Senator Godfrey: You want to reduce interest rates by 3 or 4 per cent. When Governor Bouey appeared before the committee, I think it is fair to say that he said that Canadian interest rates do not follow those in the United States. He said that they are made in Canada and if they got too far out of line for too long a time they would affect the dollar, but that when one has a 12 per cent inflation rate, one has to allow a certain percentage above that, which would be perhaps 3 or 4 per cent. I can remember when government bonds were only 3.5 per cent back in the late 1940s.

Our current rate is just over 15 per cent; how does one bring that below the rate of inflation? How can one do that before one brings the inflation rate down?

Hon. Mr. Gordon: It is done together. There is no use asking me to comment on that.

Senator Godfrey: Yes, but everybody knows that if one brings the inflation rate down to 8 per cent...

Hon. Mr. Gordon: Why do you not bring it down? I can tell you why, it is because the government is afraid to impose controls.

An hon. Senator: Hear, hear.

Hon. Mr. Gordon: Inflation will not be brought down until controls are introduced. As I mentioned earlier, the public would go for controls, two to one.

[Traduction]

serait formidable; mais je n'ai pas l'impression que vous avez le pouvoir de me fournir les garanties dont j'ai besoin.»

J'ai plutôt l'impression que vous vous êtes heurté à un mur au cabinet à ce sujet, alors vous avez laisser tomber.

Finalement c'est un groupe privé qui s'est intéressé au projet. Celui de Montréal ne m'intéressait guère à cause du prix trop élevé, mais de Havilland était loin de me laisser indifférent, j'en savais quelque chose.

Enfin, je pense que le gouvernement n'a pas réussi à convaincre quelqu'un du secteur privé à poursuivre les négociations, de sorte qu'il a dû se débrouiller seul. Je suis tout à fait en faveur de l'intervention gouvernementale, à condition qu'on y greffe le pouvoir de prendre des décisions, et vous savez comme moi que les gouvernements n'y parviennent pas aussi facilement que l'entreprise privée. Dans le secteur privé, il faut prendre une décision à tout prix, qu'elle soit bonne ou mauvaise, car les délais et tergiversations coûteraient trop cher et l'on aboutirait à rien.

Voilà donc en partie le problème qui s'est présenté dans l'industrie aéronautique. Vous dites que la garantie est maintenant rendue à plus d'un milliard de dollars, et je n'en suis nullement surpris.

Le sénateur Godfrey: Ce chiffre ne s'applique qu'à la société Canadair.

L'honorable M. Gordon: Cela ne m'étonne pas. Attendez à l'an prochain.

Le sénateur Godfrey: Vous préconisez une réduction des taux d'intérêt de l'ordre de 3 à 4 p. 100. Lorsque le gouverneur Bouey a témoigné devant ce comité, je pense traduire fidèlement sa pensée en disant que selon lui les taux d'intérêt canadiens n'étaient pas calqués sur ceux des États-Unis. Il disait qu'ils sont fabriqués au Canada et que s'il y avait un écart pendant trop longtemps, le dollar serait touché; cependant, avec un taux d'inflation de 12 p. 100, il faut prévoir quelques pour-cent de plus, quelque chose comme 3 ou 4 p. 100. Je me souviens qu'à la fin des années 1940, les obligations d'État n'étaient que de 3,5 p. 100.

Le taux courant est juste au-dessus de 15 p. 100; comment faire pour ramener ce taux en-deçà du taux de l'inflation? De quelle façon peut-on obtenir un tel résultat avant même de faire reculer l'inflation?

L'honorable M. Gordon: L'un ne se fait pas indépendamment de l'autre. Je ne saurais vous en dire plus long à ce sujet.

Le sénateur Godfrey: Oui, mais tout le monde sait que si l'on ramène le taux d'inflation à 8 p. 100...

L'honorable M. Gordon: Pourquoi ne le réduit-on pas? Je puis vous le dire: c'est parce que le gouvernement a peur d'imposer des contrôles.

Une voix: Très bien, très bien.

L'honorable M. Gordon: L'inflation ne baissera pas aussi longtemps qu'on introduira pas de contrôles. Comme je l'ai indiqué plus tôt, la population est d'accord avec les contrôles, dans une proportion de deux contre un.

[Text]

Senator Godfrey: So your solution is controls?

Hon. Mr. Gordon: Governor Bouey says that there is no alternative to his policies. I say that his policies have not worked over a period of six years, so I am personally disillusioned with them and I say that there is an alternative to his policies, and here they are all spelt out.

Senator Godfrey: What worries me more than anything regarding Mr. Bouey's statement is the fact that if we can get the unemployment rate down to 7 per cent, the economy will be over-heated and we will have more inflation, which presents a grim future for this country.

Hon. Mr. Gordon: That is the kind of rationalizing that the government should not accept, as far as I am concerned. If Mr. Bouey says that we have to be careful, we have to worry about inflation, it is the only problem, I say that my approach—and I acknowledge that it will mean a little more unemployment—is to throw him out of the room. I would tell him that the government was not elected to increase the unemployment rate. I think that it would be disgraceful if that were to happen.

If you remember—and certainly Senator Benidickson will remember—when party A was elected—I must apologize to you, Mr. Chairman, I almost mentioned a particular party—back in 1963, it was elected because of its program to stimulate the economy and reduce unemployment. I certainly remember that, because I took one helluva beating at that time. That started because we wanted to do something about foreign exchange controls, and the public was not ready for that. This became a big issue, and attacks were started by foreigners doing business in Canada, their friends in the financial institutions, the banks, as well as their friends in industries which were doing business with them. They were also supported by the State Department, and in particular by the then U.S. ambassador to Canada. This caused a great deal of commotion with regard to the main thrust of the government's policies shortly after it came to office.

Two years after that, the government was able to report that unemployment had been reduced to under 4 per cent from 7.7 per cent; that the balance of payments, current accounts deficit, had been reduced substantially to manageable proportions; and that the government's own deficit had been reduced from \$696 million to \$39 million. It was not eliminated entirely, but if a government these days were able to come within \$39 million of balancing its budget at the end of the year it would think that it had not done badly.

That was done because of a comprehensive set of policies. Some of those policies worked better than others, but taken together they were successful.

[Traduction]

Le sénateur Godfrey: Votre solution, c'est donc les contrôles?

L'honorable M. Gordon: Le gouverneur Bouey prétend qu'il n'y a pas d'autres solutions que les politiques qu'il applique. Or je dis que ses politiques n'ont rien donné après six ans, et j'en suis quant à moi désenchanté. Par ailleurs, il existe effectivement une solution de rechange à ses politiques, et tout cela est expliqué bien clairement ici.

Le sénateur Godfrey: Ce qui me préoccupe le plus au sujet de la déclaration de M. Bouey, c'est le fait que si nous parvenons à faire reculer le taux de chômage à 7 p. 100, l'économie sera surchauffée et nous connaissons encore plus d'inflation, une perspective assez sombre pour ce pays.

L'honorable M. Gordon: Voilà le genre de rationalisation auquel le gouvernement ne doit pas souscrire, quant à moi. Si M. Bouey affirme que nous devons faire attention, que nous devons surveiller l'inflation, qu'il s'agit du seul problème, alors je répond—en reconnaissant que le nombre de chômeurs augmentera un peu par la même occasion—qu'il faut l'inviter à partir. Je lui dirais que le gouvernement n'a pas été élu pour augmenter le taux de chômage. Il serait en effet disgracieux si cela devait se produire.

Si vous vous souvenez—le sénateur Benidickson se souviendra sûrement—lorsque le parti A fut élu—je m'excuse auprès de vous, monsieur le président, j'ai en outre identifié un parti en particulier—lorsqu'il fut élu en 1963, dis-je, son élection tenait à son programme de stimulation de l'économie et de réduction du chômage. Moi, je ne l'ai pas oublié en tous les cas, parce que j'ai mordu la poussière comme il faut à ce moment-là. Tout cela avait commencé par notre désir de faire quelque chose au sujet du contrôle des changes, mais la population n'était pas prête à cela. Cette question a accaparé les manchettes et les attaques fusaient de toutes parts: des étrangers qui faisaient affaire au Canada, de leurs amis au sein des institutions financières, des banques, ainsi que de leurs amis dans les industries qui faisaient affaire avec elles. Tout ce monde avait l'appui du *State Department* et plus particulièrement de l'ambassadeur des États-Unis en poste au Canada à l'époque. Cela a créé tout un émoi relativement à l'orientation fondamentale des politiques du gouvernement une fois qu'il est arrivé au pouvoir.

Deux ans plus tard, le gouvernement était en mesure de rapporter que le taux de chômage avait été baissé de 7,7 p. 100 à moins de 4 p. 100; que la balance des paiements, le déficit des comptes courants avaient été ramenés à des proportions plus acceptables; que le propre déficit du gouvernement avait été réduit de \$696 millions à \$39 millions. Il n'avait pas été éliminé entièrement, mais si un gouvernement de l'époque pouvait arriver à \$39 millions près d'équilibrer son budget à la fin de l'année, on ne pourrait le blâmer de penser qu'il avait fait un bon boulot.

Ces réalisations avaient été rendu possibles grâce à un ensemble complet de politiques. Certaines de ces politiques ont mieux marché que d'autres, mais dans l'ensemble elles ont atteint leur but.

[Text]

I think the problems today are more difficult to solve. In those days there was no inflation to worry about. Today, I think it would take longer than two years to accomplish these things, but I am quite satisfied that it could be done.

Another thing we insisted on when we first came to office was that we had to have a different monetary policy, and the Governor of the Bank of Canada of the day was against that. The government of the day told him that it was committed to reducing unemployment, as well as this, that and the other thing, that it would do it, and it was going to do it this way and the government of the Bank of Canada had to play along with it.

You will remember that that was shortly after the Jimmy Coyne incident. We told his successor that we were going to amend the Bank of Canada Act to make it absolutely clear that the government, and not the governor, had the final say on these matters.

That is now law, and I would suggest that it is time that the government of today took advantage of that law and told Mr. Bouey what it wants him to do. The first thing the government should want him to do is drop all his current policies because they have not worked.

I have to be careful or I will start to make a speech.

Senator Bosa: What would be the likely impact on investment money coming into Canada if we had foreign exchange controls in place?

Hon. Mr. Gordon: In the first place, I have not recommended that foreign exchange controls be put in place. I do not think that we should have foreign exchange controls. I think that in peacetime it is difficult to make foreign exchange controls work.

As far as foreign money coming into Canada is concerned, I think that that is a bogey. I am sure that everybody is accustomed to saying that we need foreign capital, although I am not at all sure that we do. We are worried about the money supply.

If a great deal of foreign capital comes into Canada—say in terms of American dollars—it has to be converted into Canadian dollars and that increases the money supply. It is easier to go to one or two insurance companies and for a company or a province to borrow a lot of money instead of trying to do it in bits and pieces in Canada. But from the standpoint of monetary supply, it would be better if we did not.

I have thought that one of the things to ease the situation would be to cause the Bank of Canada to support and subscribe for provincial bond issues. I have said this many times to different governors. For example, instead of Newfoundland having to go to New York to borrow money, why should they not go to the Bank of Canada and borrow it there? It may be at a slightly lower subsidized rate of interest. In fact, when I suggested this once many years ago, the then governor said: "But that would get me involved in political issues. I might

[Traduction]

Je crois que les problèmes que nous avons aujourd'hui sont plus difficiles à résoudre. À l'époque on n'avait pas à se préoccuper de l'inflation. Aujourd'hui il faudrait plus de deux ans pour atteindre les mêmes résultats, mais je suis convaincu qu'on peut y arriver.

Une autre chose sur laquelle nous avons insisté en arrivant au pouvoir était la nécessité d'adopter une nouvelle politique monétaire; le gouverneur de la Banque du Canada de l'époque s'y opposait. Le gouvernement de ce temps-là lui a répondu qu'il s'était engagé à réduire le chômage, qu'il tenait à respecter ses engagements, et qu'il allait procéder de telle et telle façon, la Banque du Canada devant par ailleurs se ranger derrière cette orientation.

Tout cela se passait quelque temps après l'affaire Jimmy Coyne, si vous vous souvenez. Nous avions dit à son successeur que nous allions modifier la Loi sur la Banque du Canada pour qu'il soit absolument clair que le gouvernement, et non le gouverneur, avait le dernier mot sur ces questions.

C'est aujourd'hui chose faite, et il est temps, d'après moi, que le gouvernement se préveille des dispositions de cette loi pour dire à M. Bouey ce qu'il veut qu'il fasse. Et la première chose que le gouvernement devrait lui demander, c'est de mettre fin à toutes ses politiques courantes parce qu'elles n'ont rien donner de positif.

Je dois faire attention, sinon je finirai par faire un discours.

Le sénateur Bosa: Quelles seraient les répercussions probables sur les investissements étrangers au Canada si nous appliquions le contrôle des changes?

L'honorable M. Gordon: Premièrement, je tiens à signaler que je n'ai pas recommandé qu'on implante de tels contrôles. Je ne suis pas d'avis que nous devrions appliquer le contrôle des devises. Il m'apparaît difficile de faire fonctionner le contrôle des changes en temps de paix.

Pour ce qui de l'entrée d'investissements étrangers au Canada, je crois qu'il s'agit là d'un épouvantail. Je sais que nous sommes tous habitués de dire que nous avons besoin de capitaux étrangers, mais je ne suis pas aussi sûr que ça que nous en ayons besoin. Ce qui nous préoccupe, c'est la masse monétaire.

Si beaucoup de capitaux étrangers entrent au Canada—en dollars américains, disons—il faut les convertir en dollars canadiens et cela augmente la masse monétaire. Il est plus facile de s'adresser à une ou deux compagnies d'assurance, et une compagnie ou une province peut plus aisément emprunter beaucoup d'argent que de le faire par petits morceaux au Canada. Mais du point de vue de la masse monétaire, il serait préférable de procéder autrement.

Une façon d'atténuer ce problème, selon moi, pourrait consister à amener la Banque du Canada à souscrire des obligations provinciales. Je l'ai répété maintes fois à différents gouverneurs. Par exemple, si Terre-Neuve a besoin d'emprunter de l'argent, pourquoi ne pourrait-elle pas aller à la Banque du Canada au lieu d'aller à New York? La Banque pourrait d'ailleurs prêter à des taux plus bas subventionnés. En fait, lorsque j'ai fait cette proposition il y a plusieurs années, le gouverneur de l'époque m'a répondu: «Mais vous n'y pensez

[Text]

have to pay a higher rate of interest to Newfoundland for their bond issues than to Ontario." I said: "Why would you have to do that? Would it not be a good thing to pay the same rate of interest to everybody? If that represented a subsidy to some of the less advantaged provinces, that would probably be a good thing for Canada." He almost started to shake, and he said: "Oh, no, that would be a terrible thing to put on my shoulders." We had some other things to put on his shoulders, so we did not push it.

Senator Benidickson: Mr. Chairman, I do not want to examine Mr. Gordon in connection with his statement but I might mention that I have known him for a long time, and I think it is presented in a form that we can digest eventually. As recently as the day before yesterday the Governor of the Bank of Canada appeared before us and we, in due course, will be studying these presentations and weighing and balancing one against the other, but I have a few questions in a general way.

Incidentally, Mr. Gordon has made reference to the fact that perhaps I am the only person present who goes back to the days of the 1960s when he presented his first budget and it aroused as much controversy perhaps as the most recent one. Mr. Gordon did pay me a tribute in spite of the fact that I had been the financial critic in the opposition days, which is a letter I cherish, but I was not one who supported any criticism about it at that time. We had a very loyal cabinet.

I think that this committee should be aware—a lot of people have forgotten—that sometimes credit goes either to the Prime Minister or the Minister of National Health and Welfare and so on for some social innovations. It is my recollection that we have Medicare and the Canada Pension Plan chiefly due to the sympathetic, humanitarian and progressive attitude of the Minister of Finance in those days.

Hon. Mr. Gordon: Thank you very much.

Senator Benidickson: We have all had Mr. Bryce's statement of February. That, I think, is a counterbalance in many respects. I do not think it is particularly critical of some of the things that were in Mr. Gordon's remarks this morning, but it is in a way a counterbalance to what we heard this morning. I would urge that all members of the committee pay a great deal of attention to that paper of another prestigious organization supported by private funds, the Institute for Research and Public Policy. The recent president of that organization was our respected former senator and the present Lieutenant Governor of Ontario, John Aird. Incidentally, I met him recently, and I was able to convey to our mutual friend the fact that in the period that he was president of that institution, from private sources he had reversed the financial position of that respected institution. I think he had changed their financial position to a positive side from a negative side to the extent of about \$10 million. If it is not impertinent, I should like to

[Traduction]

pas, cela m'entraînerait sur le terrain politique. Je devrais peut-être payer un taux d'intérêt plus élevé à Terre-Neuve qu'à l'Ontario pour les obligations émises. J'ai répondu: «Et pourquoi vous faudrait-il agir ainsi? N'y aurait-il pas des avantages à payer le même taux à tout le monde? Si cela devait se traduire par une subvention aux provinces moins fortunées, ce serait probablement une bonne chose pour le Canada.» Il s'est mis presque à trembler en disant: «Oh, non, ce serait un terrible fardeau à me mettre sur les épaules.» Comme nous avions autres choses à lui mettre sur les épaules, nous avons laissé tomber l'affaire.

Le sénateur Benidickson: Monsieur le président, je ne veux pas interroger M. Gordon sur sa déclaration, mais j'aimerais mentionner que je le connais depuis longtemps, et que ses idées sont présentées de façon à être facilement compréhensibles le moment venu de nous prononcer. Tout récemment, avant-hier pour être plus précis, le gouverneur de la Banque du Canada nous présentait son point de vue, et nous devons étudier et peser le pour et le contre des deux présentations en temps et lieux; pour l'instant, les questions que je veux poser sont d'ordre général.

En passant, M. Gordon a fait allusion au fait que je suis peut-être la seule personne présente ici qui ait assisté à la présentation de son premier budget dans les années 1960, budget qui a suscité à l'époque presque autant de controverses que celui que nous étudions aujourd'hui. Je dois dire que M. Gordon m'a rendu hommage en dépit du fait que j'étais le critique financier lorsque nous étions dans l'opposition, titre que j'affectionne d'ailleurs, mais je n'étais pas de ceux qui acceptaient facilement la critique à l'époque. Nous avions un cabinet très loyal.

Je pense que nous ne devrions pas oublier—beaucoup de gens l'ont oublié—que parfois nous attribuons au premier ministre ou au ministre de la Santé nationale et du Bien-être social le crédit d'avoir introduit quelque innovation sociale. Je me souviens que si nous avons l'assurance-maladie et le Régime d'assistance publique du Canada, c'est dû principalement à l'attitude sympathique, humanitaire et progressiste du ministre des Finances de l'époque.

L'honorable M. Gordon: Je vous remercie beaucoup.

Le sénateur Benidickson: Nous avons tous reçu la déclaration faite par M. Bryce en février. A plusieurs points de vue, ce texte nous présente un autre son de cloche. Je ne pense pas qu'il soit particulièrement critique vis-à-vis de certaines observations faites par M. Gordon ce matin, mais il s'agit en quelque sorte de la contrepartie de ce que nous avons entendu ce matin. J'inciterais par ailleurs les membres du comité à s'arrêter attentivement à l'exposé d'un autre organisme prestigieux soutenu par les deniers publics, l'Institut de recherches politiques. Jusqu'à récemment, le président de cet organisme était notre distingué sénateur et actuel lieutenant-gouverneur de l'Ontario, M. John Aird. Incidemment, je l'ai rencontré dernièrement et j'ai pu communiquer à notre ami commun que durant son mandat à la présidence de cet organisme, il avait réussi à renverser la situation financière de cette institution renommée. Plus précisément, je crois qu'il a fait passer sa situation financière du passif à l'actif, par une marge de

[Text]

know what the sources of finance are of the organization that Mr. Gordon speaks for.

Hon. Mr. Gordon: When we started it, I said I would raise the money on condition that I would ask people for pledges over five years and assure them that we would not come back to them, and that our institute would be wound up at the end of that time. I think these kinds of groups tend to go stale. All of them do not, but most of them do. I thought if we had a five-year run that we should be able to sponsor studies on most of the things that were worrying us at the time. We have about another year and a half perhaps to go and then it will be wound up.

The target which was achieved was a million and a half payable over five years. We are not in the same league as the institute that John Aird headed. The money was put up mostly by individuals, some foundations and very little by corporations, not because they would not have been willing to do it, but I did not ask them to do it. We gave people a pretty good outline of our general thinking, not in detail of course, and we said we were going to run things in the same way we would run our business—that we were going to watch the pennies and do it as economically as it was possible to do it. What we do if we want a study made, for instance, on the automobile industry, is we take a lot of time searching around for somebody who we think could do a respectable study. Then we say, “We want an outline and we are going to hold you to the outline. You have to do your thinking before you start to write,” which a lot of university professors do not like. They tend to start to write and hope the ideas will come to them. This has worked very well because we get fairly detailed outlines of what the study is going to cover. Then we say, “when we get your material, we will read the drafts carefully. If we think it is up to standard, we will publish it and that means we will pay for the printing and the publication. If we think it is not up to standard, we will then return it to you—we will pay you a fee, of course, for doing this work—but it will be your property and you can get anybody you like to publish it, but it will not carry our blessing.”

In nearly all cases when we have the draft we make suggestions, and in nearly all cases, the authors have said, “Yes, there is a gap in our study and we will accept your suggestion and fill in that gap.” We do not pay ourselves, of course, and I found it came in handy for me because I was just resigning as chairman of my company. I spend far more time reading these drafts than I ever had to do in business, and I must say that some of them take a fair amount of study to get through, but, of course, that is true of anything.

[Traduction]

quelques \$10 millions. Sans être impertinent, j'aimerais savoir sur quelles sources de financement s'appuie l'organisme dont M. Gordon est le porte-parole.

L'honorable M. Gordon: Au début, j'ai dit que j'accepterais de recueillir les sommes nécessaires à condition de pouvoir demander un engagement réparti sur cinq ans, en assurant tous et chacun de nous qu'il n'y aurait pas d'autre sollicitation par la suite, et en précisant que l'Institut serait liquidé au bout de cette période. Ces groupes ont tendance, selon moi, à s'enliser avec le temps, pas tous, mais la plupart. Il me semblait que cinq ans était suffisant pour parrainer des études sur la plupart des sujets qui nous préoccupaient à l'époque. Il nous reste à peu près un an et demie, après quoi l'Institut sera liquidé.

L'objectif que nous avons atteint était un million et demi payable sur cinq ans. Nous ne sommes pas dans la même ligue que l'institut dont John Aird était président. L'argent a été surtout garanti par des particuliers, quelques fondations et un très petit nombre de sociétés, non pas parce que ces dernières n'étaient pas intéressées, mais simplement parce que je ne les ai pas sollicitées. Nous avons présenté un aperçu assez clair de nos orientations, pas en détail bien entendu, et nous les avons tous assurés que nous allions administrer l'institut comme nous administrons nos affaires. Autrement dit, nous allions être soucieux de fonctionner le plus économiquement possible. La façon que nous procédons lorsque nous voulons faire faire une étude, sur l'industrie automobile, par exemple, consiste à consacrer d'abord beaucoup de temps à chercher la personne qui, à notre avis, serait en mesure de produire une étude respectable. Nous demandons ensuite à cette personne de nous présenter un plan et les grandes lignes de son étude, en précisant qu'elle devra les respecter à la lettre. Nous exigeons que l'expert-conseil réfléchisse avant de commencer à écrire, ce que n'apprécient pas un bon nombre de professeurs à l'université. Ils ont tendance à écrire d'abord, en souhaitant que les idées viendront par la suite. Jusqu'ici cette formule a très bien marché, car nous obtenons des plans assez détaillés des sujets qui seront traités dans l'étude. Enfin, nous disons à notre consultant: «Une fois que nous aurons votre brouillon, nous le lirons attentivement. Si, à notre avis, le travail répond au degré d'excellence voulu, nous le publierons et nous assumerons donc les frais d'impression et de publication. Dans le cas contraire, nous vous le retournerons—en vous payant les honoraires qu'exige un tel travail, bien entendu—et vous en serez propriétaire; vous pourrez alors le faire publier par n'importe qui, mais sans que le nom de l'Institut y soit rattaché.»

Dans presque tous les cas où nous avons présenté des suggestions, les auteurs ont reconnu le bien-fondé de nos observations et ont accepté d' étoffer leur étude sur les points soulevés. Bien entendu, nous ne recevons aucune rétribution, ce que j'ai trouvé avantageux personnellement puisque je démissionnais tout juste de mes fonctions comme président de mon entreprise. Je consacre beaucoup plus de temps à lire ces brouillons d'études que je n'ai eu à le faire lorsque j'étais en affaires, et je dois dire qu'il faut parfois y consacrer pas mal d'étude pour en venir à bout, mais cela est vrai pour tout ce qu'on fait.

[Text]

To answer your question directly, we raised a million and a half dollars from private individuals, foundations and a few companies.

Senator Benidickson: As the chairman has told Mr. Gordon, we had background notes available before Mr. Gordon appeared here, and I should like to compliment Mr. Sagar in that respect. I read them and I thought they were exceedingly well done. I read them with probably more attention than I normally would do because of my long association with the witness today. I believe I did say that I have a great respect, as Mr. Gordon said, for the comments of the like of Mr. R. B. Bryce. I read that document and I was also very impressed with it.

Mr. Sagar, in the paper he prepared for us, outlined the names of the directors of Mr. Gordon's association. I am not sure whether Mr. Gordon has seen it. If anyone has not seen that appendix, I believe it will be of interest to all members of the committee and for the record to note that among the directors of the Canadian Institute for Economic Policy there are a couple of our distinguished colleagues, namely, the Honourable Maurice Lamontagne, the Honourable Hartland Molson, and some others whose names would be well known to everyone.

Hon. Mr. Gordon: If I might interrupt, Senator Lamontagne is a member of our small executive committee. I have known him for years and I have always thought he was one of the best thinkers on economic subjects.

Senator Benidickson: We are all pleased that his health has permitted him to join us again. One of the prominent things that we are thinking of these days is Senate reform,—Senate reform done by us, with suggestions coming from us rather than from outsiders. One of the fundamental papers in this connection is the Lamontagne report that we are all thinking about as an objective for 1982, to have something come from the Senate itself about Senate reform.

The Chairman: Senator, while Senator Roblin and I have great respect for the Lamontagne report, we stand in favour of an elected Senate.

Senator Benidickson: I know there are some who do. I am afraid I do not do so yet, but I am open to arguments. Mr. Gordon and Mr. Sagar referred to two reports of the Canadian Institute for Economic Policy. I believe one was dated February 1, 1982, and the other, December, 1981. In assuming that some of Mr. Gordon's proposals and suggestions this morning were not hindsight, I made some inquiries yesterday and I believe he was referring to a span of failure of certain policies over what period—1978 to the present time; something like that.

Hon. Mr. Gordon: In fact, it was one of the reasons for starting this institute.

Senator Benidickson: From my inquiries yesterday, I found that in 1979 there was a headline in an article by you to the

[Traduction]

Pour répondre directement à votre question, donc, nous avons recueilli un million et demi de dollars parmi des particuliers, des fondations et quelques sociétés.

Le sénateur Benidickson: Comme le président l'a indiqué à M. Gordon, nous avons reçu une certaine documentation préalablement au témoignage de M. Gordon, et j'aimerais remercier M. Sagar à cet égard. J'ai lu cette documentation, et je dois dire qu'elle fut très bien rédigée. J'y ai probablement consacré plus de temps que je ne l'aurais fait d'habitude en raison de ma longue association avec notre témoin d'aujourd'hui. Je pense l'avoir déjà dit, mais j'ai beaucoup de respect, comme l'a souligné M. Gordon, pour tout ce que dit M. R. B. Bryce. J'ai lu son document et j'ai aussi été très impressionné.

M. Sagar, dans la documentation qu'il a préparée à notre intention, donne les noms des directeurs de l'organisme dont fait partie M. Gordon. Je ne sais pas si lui-même a vu ce document. Si quelqu'un n'a pas pris connaissance de cette annexe, je pense qu'il sera utile à tous les membres du comité de noter pour mémoire que parmi les directeurs de l'Institut canadien de politique économique se trouvent quelques distingués collègues, dont l'honorable Maurice Lamontagne, l'honorable Hartland Molson, et quelques autres personnes dont les noms sont connus de tous.

L'honorable M. Gordon: Si je puis vous interrompre, le sénateur Lamontagne fait partie de notre comité exécutif restreint. Je le connais depuis des années et j'ai toujours considéré qu'il était un de nos meilleurs penseurs en matière d'économie.

Le sénateur Benidickson: Nous sommes tous heureux que sa santé lui permette de revenir travailler avec nous. Un des sujets qui nous préoccupent au plus haut point par les temps qui courent est la réforme du Sénat, et je veux parler d'une réforme du Sénat effectuée par nous et à partir de nos suggestions plutôt que celles de l'extérieur. Un des documents fondamentaux à cet égard est précisément le rapport Lamontagne que nous envisageons tous comme objectif pour 1982, ce qui ferait que la réforme du Sénat serait conçue à l'intérieur même du Sénat.

Le président: Sénateur Benidickson, bien que le sénateur Roblin et moi ayons le plus grand respect pour le rapport Lamontagne, nous sommes plutôt en faveur d'un Sénat élu.

Le sénateur Benidickson: Je sais que certains sénateurs sont de cet avis. Je dois dire que je ne me range pas encore dans ce camp, mais on peut essayer de me convaincre. MM. Gordon et Sagar ont fait allusion à deux rapports de l'Institut canadien de politique économique, l'un daté février 1982, l'autre, décembre 1981. En supposant que certaines des propositions et suggestions présentées ce matin ne tiennent par de la simple rétrospective, j'ai fait quelques recherches hier et je crois qu'il parlait d'une période au cours de laquelle certaines politiques avaient échoué—il s'agissait de 1978 jusqu'à aujourd'hui; quelque chose du genre.

L'honorable M. Gordon: Oui. En fait, c'est un des facteurs qui nous a motivés à créer cet institut.

Le sénateur Benidickson: Au cours de mes recherches hier, j'ai trouvé cet article paru en 1979 et signé par vous, dans

[Text]

effect that the Bank of Canada's interest policies were doing immense harm. In August, there was the headline: Price controls urged on 400 biggest firms"—which is something along the lines of what he said today.

I am reciting that to show that it is not something that some of us are brilliant about if we are using hindsight.

In 1980 there was the headline: "Don't let U.S. Call Shots on interest". Perhaps you will recall that, Mr. Gordon?

Hon. Mr. Gordon: I expect I said it. I don't remember it.

Senator Benidickson: Earlier than what we have in front of us today from our research people, in September, 1981, there was the headline "Give a boost to the Economy, Ottawa Told". The article says: "Lower interest rates, selective price controls and sales tax cuts . . .", such as we heard about this morning—

The Chairman: Senator, I assume you are coming to a question at some point?

Senator Benidickson: "... are needed now if the government hopes to reduce inflation". Also in connection with some of the inquiries I made before coming to this meeting, Clarence Barber, of course—I have his paper here—is one of your directors?

Hon. Mr. Gordon: Yes.

Senator Benidickson: He is from the University of Manitoba. There have been other critics of the policy committee that I have been reading about, such as Mr. R. K. Balfour. There is Mr. John Bossons. Is he simply a journalist or is he associated with your organization?

Hon. Mr. Gordon: No. If we made directors of all those who have expressed criticism of the Bank of Canada's policies, I do not think the city of Toronto would be big enough to hold them.

Senator Benidickson: There is a paper by Mr. R. T. Naylor, called "Monetarism Muddles on". Has he been employed by you?

Hon. Mr. Gordon: No, I don't think so.

Senator Benidickson: I would like to ask you to comment on the effect of our exchange rate. I have a quote from a newspaper article which refers to last weekend's Alberta convention, in which the Premier of that province said:

Mr. Lougheed suggested the federal government could help the ailing Alberta industry—

That is, oil:

—by co-operating to end a subsidy system which sees expensive foreign crude displacing Alberta crude from Eastern refineries at a time when Alberta has some unused production capacity.

[Traduction]

lequel vous déclarez que les politiques de la Banque du Canada relatives aux taux d'intérêt causaient un tort immense. En août 1979, on pouvait lire en manchette que M. Gordon préconisait l'imposition du contrôle des prix aux 400 plus grosses entreprises, ce qui n'est pas très différent de ce qu'il vient de nous dire aujourd'hui.

Si j'apporte cette information, c'est pour montrer qu'il n'est pas toujours très aisé de faire la part des choses lorsqu'on part d'analyses rétrospectives.

En 1980, on pouvait lire qu'il ne fallait pas laisser aux Américains le soin de fixer nos taux d'intérêt. Vous vous en souvenez peut-être, Monsieur Gordon?

L'honorable M. Gordon: Je suppose que c'est moi qui ait dit cela, mais je ne m'en souviens pas.

Le sénateur Benidickson: Un texte un peu plus près de nous, septembre 1981, déniché par notre service de recherche. On y retrouve une manchette invitant Ottawa à administrer un tonique à notre économie. L'article précise que des taux d'intérêt plus bas, le contrôle sélectif des prix et des coupures dans la taxe de vente—dont on a d'ailleurs entendu parler ce matin—

Le président: Sénateur, je suppose que vous avez l'intention de poser une question à un moment donné?

Le sénateur Benidickson: ... s'imposent dès maintenant si le gouvernement a l'intention de réduire l'inflation. Toujours par rapport aux recherches que j'ai effectuées avant la réunion, Clarence Barber, bien sûr—j'ai son exposé ici—il est un de vos directeurs, n'est-ce pas?

L'honorable M. Gordon: Oui.

Le sénateur Benidickson: Il vient de l'Université du Manitoba. J'ai lu d'autres critiques du comité des politiques, par exemple, M. R. K. Balfour. Il y a aussi M. John Bossons. Est-il simplement journaliste ou fait-il partie de votre organisme de quelque façon?

L'honorable M. Gordon: Non. Si nous devons accepter comme directeurs toutes les personnes qui ont critiqué les politiques de la Banque du Canada, je ne crois pas que la ville de Toronto serait assez grande pour les accueillir toutes.

Le sénateur Benidickson: J'ai ici un papier signé par M. R. T. Naylor et portant sur les méfaits du monétarisme. A-t-il été à votre emploi?

L'honorable M. Gordon: Pas que je sache.

Le sénateur Benidickson: J'aimerais entendre vos commentaires sur les effets de notre taux de change. J'ai une citation d'un article de journal sur le congrès qui a eu lieu en Alberta la fin de semaine dernière. Le premier ministre de la province y déclarait ce qui suit:

M. Lougheed a laissé entendre que le gouvernement fédéral pourrait venir en aide à l'industrie albertaine mal en point ...

C'est-à-dire, le pétrole.

... en collaborant afin de mettre un terme à un système de subsides en vertu duquel le pétrole brut étranger déloge le pétrole brut albertain des raffineries de l'Est à un

[Text]

He went on to say:

I would have thought that people in other parts of the country would be just absolutely aghast that we have a problem of a dollar that is further weakened by a policy that is just incomprehensible.

In connection with your studies, Mr. Gordon, have you any comment about the effect of importing oil? What would it cost us if we did not import oil into the eastern sections of the country and provide the subsidies to consumers that we have? Have you any comment to make on that?

Hon. Mr. Gordon: No. I have read that newspaper account of what Premier Lougheed said, and I thought it would be nice if he said he would provide this Alberta oil to other parts of the country at prices substantially lower than are being paid now for oil coming from the Middle East. But I do not think he went that far.

Senator Roblin: But that is precisely the point, Mr. Chairman, of Mr. Lougheed's intervention. I raised the point myself in the Senate the other day. That is, under the present system we are paying for certain types of crude imported from outside the country, \$7, \$8 or \$15 per barrel more than we pay for the same quality of oil produced in Alberta. That is the point.

Hon. Mr. Gordon: I did not know that. I think that is crazy.

Senator Roblin: It is crazy. Of course it is.

Senator Benidickson: I am coming to a rather delicate subject. I personally may not be the right one to say whether I agree with you or not. I have a newspaper story dated February 2, concerning another comment that you made. The headline said:

Economic Group—

That is, your group I assume

—Urges Wage Freeze for MPs.

I simply wanted you to expand on that, from the point of view of leadership and psychology, in connection with restraint generally, in respect of wage agreements that are being negotiated, and so on. To what extent do you think that would be helpful in the present circumstances? Mind you, this legislation was passed a number of months ago, and I do not think any of us had the impression that we would be stepping economically into a recession to the extent that we have.

Hon. Mr. Gordon: A lot of people say to me that it is strange that government urges restraint when the remuneration of members of Parliament has gone up, I believe, by 47 per cent in two years.

Senator Benidickson: It is a longer period than that.

[Traduction]

moment où l'Alberta possède encore une capacité de production inutilisée.

Le premier ministre poursuit:

J'aurais pensé que la population des autres régions du pays aurait été consternée d'apprendre que notre dollar, qui est déjà assez mal en point, est affaibli davantage par une politique absolument incompréhensible.

Monsieur Gordon, les études que vous avez faites vous permettent-elles d'apporter quelque lumière sur l'effet qui accompagne l'importation du pétrole? Que nous en coûterait-il si nous n'importions pas de pétrole dans l'est du pays et n'accordions pas les subsides aux consommateurs que nous avons actuellement? Avez-vous des observations à faire à ce sujet?

L'honorable M. Gordon: Non. J'ai lu le compte rendu de la déclaration de M. Lougheed qui est paru dans les journaux, et je me suis fait la réflexion qu'il aurait bien pu dire qu'il allait approvisionner les autres régions du pays avec son pétrole albertain à des prix sensiblement plus bas que ceux que nous devons payer pour le pétrole importé du Moyen Orient, mais il n'est pas allé jusque là.

Le sénateur Roblin: Mais c'est précisément le point que voulait soulever M. Lougheed, monsieur le président. J'ai moi-même soulevé la question au Sénat l'autre jour. En vertu du système actuel, nous payons certains types de pétrole brut importés de l'étranger \$7, \$8 ou \$15 plus cher le baril que ce que nous payons pour la même qualité de pétrole produit en Alberta. L'essentiel, c'est ça.

L'honorable M. Gordon: Je ne le savais pas. Ça n'a aucun sens.

Le sénateur Roblin: Bien sûr que ça n'a aucun sens.

Le sénateur Benidickson: J'en arrive à un sujet assez délicat. Je ne suis peut-être pas la personne indiquée pour dire si je suis d'accord ou en désaccord avec vous. J'ai ici un autre article de journal du 2 février concernant un commentaire que vous auriez fait. En manchette on disait:

Un groupe d'économistes . . .

C'est-à-dire, votre groupe j'imagine

. . . préconise le gel des salaires pour les députés.

J'aurais simplement voulu entendre ce que vous avez à dire sur le sujet, du point de vue du leadership et de l'effet psychologique, par rapport aux restrictions en général, relativement aux conventions collectives en voie de négociation, etc. Dans quelle mesure un tel gel serait-il utile à ce moment-ci? Après tout, cette loi fut adoptée il y a déjà plusieurs mois, et je n'ai pas l'impression qu'aucun d'entre nous n'imaginait à l'époque que nous connaîtrions une récession aussi importante que celle d'aujourd'hui.

L'honorable M. Gordon: Beaucoup de gens me font la réflexion qu'il est étrange que le gouvernement prêche l'austérité alors que la rémunération des députés a monté de 47 p. 100, je crois, en l'espace de deux ans.

Le sénateur Benidickson: C'est sur une période plus longue que cela.

[Text]

Hon. Mr. Gordon: Well, no. It started after the last election, and includes the increase that will become effective on January 1, 1982. The public say, "These are the people who are urging us to restrain our own expenditures. Would it not be a good thing if they set a better example themselves?" They usually add to that the increases to top officials. I personally do not care what people are paid, except that I think they should be paid what they are worth.

Senator Roblin: Better be careful what you say about that!

Hon. Mr. Gordon: Well, I am only a shareholder in one company. I do not think I am paid what I am worth, though that is a matter of opinion. I have never complained about it.

Senator Roblin: It was not a personal observation, Mr. Gordon.

Hon. Mr. Gordon: I do think that if the government wants to adopt a different approach to continuing inflation, if they will agree to abandoning the policies of the Bank of Canada and do something along the lines I have suggested, to make that acceptable to the general public, MPs should say what they are prepared to do themselves. I would think that a freeze for two or three years might be a good way to start. Apart from that, I do not think many MPs expect their remuneration to be going up in the next little while, because there would be such an outcry. I cannot believe they are not aware of that. There has been a fair amount said already.

To answer your question, Senator Benidickson, I think that that is an important way to start.

I might say that I had some difficulty in getting that clause approved by a member of our executive committee who was a fellow senator of yours. He asked me whether this was directed at him personally. Then he said, "Oh, well, put it in. The government is never going to do that anyway."

The Chairman: I would like to add some points here. The day before yesterday I received a study done on pay raises awarded to members of the House of Commons by an economist. The reason I got it was that I had arranged for material to be supplied to him through the parliamentary library.

Your facts are correct, Mr. Gordon, if you relate them to the last two years; but the author of the study showed that if you go over the last 10 years the salaries of members of Parliament have gone up 130 per cent.

Hon. Mr. Gordon: I thought it was more than that.

The Chairman: If you include the expense allowance, they have gone up 107 per cent. That is less than the increase in the industrial wage index. I think that is what they call it. It is less than wages in the manufacturing sector, which at the same time had gone up 160 per cent, and considerably less than professional wages, which have gone up even more.

[Traduction]

L'honorable M. Gordon: En réalité, non. La première hausse a eu lieu après la dernière élection, et l'on doit inclure l'augmentation qui entrera en vigueur le 1^{er} janvier 1982. La population se dit: «Voici des gens qui nous incitent à restreindre nos dépenses. Ne pourraient-ils pas commencer par donner le bon exemple eux-mêmes?» En parlant ainsi, le public pense en outre aux augmentations des hauts fonctionnaires. Personnellement, ça m'est égal combien on paie les gens, à condition qu'on les paie selon leur juste valeur.

Le sénateur Roblin: Vaut mieux faire attention à ce que vous dites à ce sujet.

L'honorable M. Gordon: Eh bien, je ne suis qu'actionnaire dans une compagnie. Je ne pense pas être rémunéré selon ma valeur, même si un tel jugement peut prêter à interprétation. Je ne me suis jamais plaint de ma situation.

Le sénateur Roblin: Il ne s'agissait pas d'une remarque personnel, monsieur Gordon.

L'honorable M. Gordon: Je pense vraiment que si le gouvernement veut adopter une approche différente face à l'inflation persistante, s'il est disposé à laisser tomber les politiques de la Banque du Canada et à adopter des mesures comme celles que j'ai proposées, tout en rendant ces mesures acceptables à la population, les députés devraient quant à eux être prêts à dire ce qu'ils sont prêts à faire eux-mêmes. Quoi qu'il en soit, je n'ai pas l'impression que beaucoup de députés s'attendent à voir leur rémunération monter dans un proche avenir, parce qu'il y aurait un tollé général. Je ne puis m'imaginer qu'ils n'en sont pas conscients. Tellement a été dit jusqu'ici.

Pour répondre à votre question, sénateur Benidickson, à mon avis ce serait un premier pas important.

Je dois dire que j'ai eu un peu de difficulté à faire approuver cet article par un membre de notre comité exécutif, qui est en passant un de vos collègues sénateurs. Il m'a demandé si cela s'adressait à lui personnellement. Puis il a lancé cette boutade: «Ah, puis ajoute la donc. Le gouvernement ne l'appliquera jamais de toute façon.»

Le président: J'aimerais apporter d'autres éléments ici. Avant-hier j'ai reçu d'un économiste une étude sur les augmentations salariales accordées aux députés de la Chambre des communes. J'ai obtenu cette étude parce que je lui avais fourni de la documentation par l'entremise de la bibliothèque du Parlement.

Les faits que vous relatez sont exacts si vous vous reportez aux deux dernières années; mais l'auteur de l'étude montre que si vous reculez dix ans en arrière, les salaires des députés ont augmenté de 130 p. 100.

L'honorable M. Gordon: J'étais sous l'impression que c'était plus que cela.

Le président: En tenant compte de l'allocation de dépenses, c'est de 107 p. 100 qu'il s'agit. Cela est inférieur à la hausse de l'indice des salaires du secteur industriel. Je pense que c'est ainsi qu'on l'appelle. C'est moins que l'augmentation des salaires dans le secteur manufacturier, qui se sont accrus de 160 p. 100 au cours de la même période, et considérablement moins que les augmentations du secteur professionnel.

[Text]

One of the reasons that this appears to happen is that an adjustment is not made on an annual basis. When it is made, it is made at a rate less than inflation, and MPs fall farther and farther behind. They then make an adjustment over a period of two years which, as you say, is 47 per cent—I accept that figure—and then get into terrible political trouble for doing it.

The study I referred to points out that the adjustment process now is 1 per cent less—I think I am right in this—than the lesser of the CPI or the Industrial Composite. The author points out that in another 10 years they will have fallen behind again. They will then do a catch-up which will cause everybody to get very upset, and justifiably so.

I understand the author of the study has submitted it to one of the economic journals for publication. His complaint is that the news media did not take the time to analyze the whole subject. While there are criticisms of what MPs have done, nevertheless the public should be in possession of the full facts. Those, as I understand it, are the facts.

Hon. Mr. Gordon: Is it not a fact that should be taken into account—and I think of this not in terms of remuneration of MPs, but in terms of remuneration of business executives—that they usually ask for an increase of not less than the increase in the cost of living index? They, however, are not affected by all the items in the cost of living index. Nearly all of them have houses, which constitute a big item in the index. In fact, the value of their houses has gone up astronomically. That factor should be excluded if you want to have a reasonable approach. A lot of business executives are not affected by some of the other big items that make up the index, either. The average business executive has been eating rather well for many years, and if food prices go up, although I suppose that affects him, it does not do so as much as it affects the people at the lower end of the scale. There are also quite a number of other things with regard to which the people at the top of the scale are not affected by the whole amount of the cost of living index.

The Chairman: That is very true. That is a very good point.

Hon. Mr. Gordon: On that point about the remuneration of MPs, I agree with Senator Lamontagne. They will not do anything about it, so let us not get too excited about it.

Senator Bosa: I remember that during the discussion that preceded the increase in salaries and remuneration of parliamentarians one gentleman said that the salaries of parliamentarians were limited to a 7 per cent increase of the average of the CPI and the industrial wage average, but should not exceed 7 per cent. That was the example that parliamentarians were endeavouring to set, but Canadians failed to follow the example because they exceeded that ceiling. Given the degree of scepticism and cynicism that there is out there

[Traduction]

Une des raisons qui semblent expliquer ce qui se produit, c'est que des rajustements ne sont pas apportés annuellement. Lorsqu'on procède à des rajustements, c'est d'après un taux inférieur à celui de l'inflation, et les députés perdent donc de plus en plus de terrain. Ils apportent ensuite un correctif s'échelonnant sur deux ans qui s'établit, comme vous l'avez mentionné, à 47 p. 100—j'accepte ce chiffre—puis ils doivent faire face à des terribles pressions politiques pour avoir agi ainsi.

L'étude à laquelle j'ai fait allusion signale que le mode de rajustement actuel représente 1 p. 100 de moins—je ne pense pas me tromper là-dessus—que le moindre de l'Indice des prix à la consommation ou l'indice industriel composé. L'auteur mentionne que dans une autre dizaine d'années, ils auront de nouveau perdu du terrain. Ils voudront alors se rattraper, ce qui mettra tout le monde en émoi, et avec raison.

Je crois savoir que l'auteur de l'étude a soumis celle-ci à l'une des revues économiques pour publication. Il se plaint que les médias n'aient pas pris le temps d'analyser l'ensemble du sujet. S'il est vrai que des critiques ont été adressées aux députés, il demeure que la population devrait connaître tous les faits. Et ce sont là tous les faits, d'après ce que j'ai pu voir.

L'honorable M. Gordon: N'y a-t-il pas un autre fait dont on devrait tenir compte—et je pense ici aux cadres des entreprises privées plutôt qu'aux députés—et c'est qu'ils demandent toujours une augmentation au moins égale ou supérieure à l'indice du coût de la vie? Par contre, ils ne sont pas touchés par tous les articles entrant dans le calcul de l'indice du coût de la vie. La presque totalité d'entre eux possèdent une maison, qui représente un élément important de l'indice. De fait, la valeur de leurs maisons a augmenté de façon astronomique. Il faudrait exclure ce facteur pour obtenir une image raisonnable. Un grand nombre de cadres ne sont pas touché non plus par certaines des autres composantes de l'indice. Le cadre moyen mange assez bien depuis bon nombre d'années, et si les prix des aliments montent, bien qu'il soit lui aussi touché je suppose, il ne l'est pas dans la même mesure que les personnes à l'autre bout de l'échelle salariale. Il y a beaucoup d'autres facteurs qui ne touchent pas les hauts salariés de la même façon et qui entrent néanmoins dans le calcul de l'indice du coût de la vie.

Le président: Cela est très juste. Vous apportez un bon point.

L'honorable M. Gordon: Sur la question précise de la rémunération des députés, je suis d'accord avec le sénateur Lamontagne. Personne ne fera grand chose à ce sujet, alors ne partons pas en peur pour rien.

Le sénateur Bosa: Je me souviens qu'au cours de la discussion qui a précédé l'augmentation des salaires et de la rémunération des parlementaires, quelqu'un a dit que les salaires des parlementaires étaient limités à une augmentation de 7 p. 100 de la moyenne de l'I.P.C. et de l'augmentation moyenne des salaires industriels, jusqu'à concurrence de 7 p. 100 cependant. Voilà l'exemple que les parlementaires cherchaient à donner, mais les Canadiens n'ont pas suivi cet exemple parce qu'ils ont dépassé ce plafond. Compte tenu du degré de scepticisme et de

[Text]

now, do you think that a freeze on salaries of parliamentarians would really have the kind of effect you think it might?

Hon. Mr. Gordon: Yes. I do. I think it would make a big difference if they were going to introduce the kind of program I have outlined. The Prime Minister, for instance, goes around urging people to restrain their expenditures. Quite a lot of people have said to me, however—and I guess they say it to themselves—“What is he doing himself? I thought he just got a great big increase. Why the hell should we cut down when he is not doing so? He is the top man?”

Senator Bosa: Would the reaction not be, “Yes, it is all very well to put a ceiling on their increases, but they already got a 47 per cent increase”?

Hon. Mr. Gordon: No. I think a ceiling would be quite helpful. I would put it on business people too, you know.

Senator Roblin: It is nice to see Mr. Gordon again. As usual, he has sparked many ideas, some of which I find attractive and others which I have more difficulty accepting. I do think that he is right as far as putting a ceiling on the salaries of Members of Parliament is concerned, purely because of its psychological impact. I would not dismiss that out of hand, and the fact that we already have ours, so to speak, I would not think is a bar from us getting too much more too soon. However, that is an idiosyncratic view.

I should like to refer to some of the points Mr. Gordon made. I am familiar with one of his suggestions, because I am a partial advocate of it—that is, the suggestion that the Bank of Canada ought to play a role with respect to provincial borrowings. The problem with that, of course, is not so much the interest rate—and I think he is right that it should be the same—but rationing, because each province would then feel that it had a complete right to draw what it wished from the Central Bank.

In Australia they have a Capital Gains Committee at which the federal government sits down with the states and decides how much each state can borrow. Each state gets its share. I have advocated that in the past as being a correct course for Canada to follow.

Do you not think that if we follow your idea, the question of rationing would become important?

Hon. Mr. Gordon: Yes, but the Central Bank or the government would have to set the limits, but that should not restrict a province from borrowing from sources outside the country if it felt it needed more than it was permitted from the Bank of Canada.

Senator Roblin: So that is your escape clause, then?

Hon. Mr. Gordon: Yes.

Senator Roblin: That is a practical approach to it.

[Traduction]

cynisme que l'on connaît partout maintenant, pensez-vous qu'un gel des salaires des parlementaires aurait réellement les effets que vous escomptez?

L'honorable M. Gordon: Oui, je le pense. Je crois que cela ferait une énorme différence s'ils devaient adopter le genre de programme que j'ai décrit. Le premier ministre, par exemple, se promène en incitant les gens à restreindre leurs dépenses. Beaucoup de gens m'ont dit, cependant—et je suppose qu'ils se font eux-mêmes la réflexion—«Et que fait-il, lui? Il me semble qu'il vient tout juste d'obtenir une grosse augmentation. Pourquoi devrions-nous subir des coupures pendant que lui n'en fait rien? C'est le plus haut dirigeant, non?»

Le sénateur Bosa: Est-ce que la réaction ne serait pas plutôt la suivante: «Oui, c'est bien beau de plafonner leurs salaires, mais ils viennent tout juste d'obtenir une augmentation de 47 p. 100»?

L'honorable M. Gordon: Non. Je pense qu'un plafond serait très utile. Et je l'imposerais aux cadres du secteur privé par surcroît.

Le sénateur Roblin: Il est agréable de retrouver M. Gordon. Comme d'habitude, il apporte de nombreuses idées, certaines qui me plaisent, d'autres que j'accepte plus difficilement. Je pense vraiment qu'il a raison de vouloir plafonner le salaire des députés simplement à cause de l'impact psychologique que cela aurait. Je ne rejetterais pas cette suggestion d'emblée, et le fait que nous ayons déjà le nôtre, pour ainsi dire, ne devrait pas selon moi nous mettre les bâtons dans les roues à tout jamais. Mais ce point de vue n'est pas forcément partagé par tous.

J'aimerais revenir à certains points soulevés par M. Gordon. Je suis familier avec l'une de ses suggestions parce que je la préconise moi aussi jusqu'à un certain point: il s'agit de la suggestion de confier un rôle plus important à la Banque du Canada vis-à-vis des emprunts contractés par les provinces. La difficulté qui se présente, bien sûr, n'est pas de fixer le taux d'intérêt—et je crois que M. Gordon a raison de dire qu'il devrait être uniforme—mais plutôt de rationner l'argent, car chaque province s'estimera alors tout à fait en droit de tirer ce qu'elle veut de la Banque centrale.

En Australie on a créé un comité des gains de capitaux, lequel regroupe le gouvernement fédéral et les États, et ce comité décide quel montant chaque État peut emprunter. Chaque État obtient sa part du gâteau. J'ai déjà proposé ce mode de fonctionnement comme exemple à suivre au Canada.

Ne pensez-vous pas que si l'on donnait suite à votre idée, la question du rationnement deviendrait importante?

L'honorable M. Gordon: Oui, mais la Banque centrale ou le gouvernement devrait établir des limites, ce qui n'empêcherait pas une province, par ailleurs, d'emprunter à l'extérieur du pays si elle jugeait avoir besoin de plus d'argent que la Banque du Canada n'était autorisée à lui prêter.

Le sénateur Roblin: C'est donc cela votre clause échappatoire?

L'honorable M. Gordon: Oui.

Le sénateur Roblin: C'est une façon pratique de régler le problème.

[Text]

Hon. Mr. Gordon: I do not know about the members of this committee, but I think we are all concerned with the rapid increase in the volume of Canada's external debt. If something like this were in place, the total debt would not increase, and the provincial debt would not increase at the rate at which it is currently increasing. Instead, the provinces would borrow in Canadian funds from the central bank, and I think that that would create a healthier situation.

Senator Roblin: There is this problem, though. If the Bank of Canada does that and picks up what the market does not take, the question of money being printed arises.

Hon. Mr. Gordon: But that same problem arises if they borrow in the United States, because the amount of money that Manitoba, for example, borrows in the United States must be converted into Canadian funds before it comes to Canada, and that means printing money.

Senator Roblin: Perhaps that is true, but on a global basis somebody has really saved that money—namely, the United States.

Hon. Mr. Gordon: They may have saved it there, but we end up owing it.

The Chairman: I think another aspect of it is that we are running a balance of payments deficit, which may not be the best thing in the world, but so long as we are running it, we have to balance it, and we have to balance it by some sort of inflow. I suppose a debt inflow is as preferable as an equity inflow?

Hon. Mr. Gordon: I think so. If a province borrows money from the United States, that borrowing has to be recorded on the capital side of the balance of payments.

The Chairman: Yes, that is true.

Hon. Mr. Gordon: Well, you would not have that, or you would not have as much of it.

Senator Bosa: I have a question on the same subject.

The Chairman: I think I interrupted Senator Roblin. Were you finished questioning on that subject?

Senator Roblin: Let everyone join in.

Senator Bosa: I asked Senator Olson that question. I asked him what effects there would be on the economy if, for instance, the mega-projects were financed in Canada instead of being financed from sources outside the country. He told me that I was advocating Social Credit policy.

Hon. Mr. Gordon: I wondered whether he had remembered his early beginnings, and I guess he has.

Senator Bosa: I could not get him to give me a direct answer to that question.

Hon. Mr. Gordon: It is difficult to get a direct answer from any Social Creditor.

Senator Roblin: But he is a reformed one.

One of the recommendations you make for fighting inflation is that no freeze be applied to wages. I have some difficulty with that. The reason I have difficulty with that is because two-thirds of the costs of business in the country are wages.

[Traduction]

L'honorable M. Gordon: J'ignore ce qu'en pensent les membres de ce comité, mais je pense que nous sommes tous préoccupés par l'accroissement rapide de la dette extérieure du Canada. Si un tel mécanisme était implanté, la dette totale n'augmenterait pas, et la dette provinciale n'augmenterait pas au même rythme qu'elle augmente actuellement. Les provinces emprunteraient plutôt en devises canadiennes de la Banque centrale, et cela créerait à mon avis une situation plus saine.

Le sénateur Roblin: Il y a un problème cependant. Si la Banque du Canada agit ainsi il ramasse ce que le marché ne prend pas, il surgit la question de l'impression de l'argent.

L'honorable M. Gordon: Mais ce même problème se pose si elles empruntent aux États-Unis; par exemple, si le Manitoba emprunte aux États-Unis, l'argent emprunté doit être converti en devises canadiennes avant d'être transféré au Canada, et cela implique qu'il faut imprimer de l'argent.

Le sénateur Roblin: C'est peut-être vrai, mais au bout du compte quelqu'un a économisé cet argent, plus précisément les États-Unis.

L'honorable M. Gordon: Ils l'ont peut-être épargné là-bas, mais nous finissons par le devoir.

Le président: Je pense qu'un autre aspect de la situation est le fait que nous administrons un déficit à notre balance des paiements. Ce n'est certes pas une situation idéale, mais comme nous sommes aux prises avec ce déficit, il faut le balancer par une rentrée quelconque de capitaux. Je suppose qu'à ce titre, une créance est aussi souhaitable qu'une action?

L'honorable M. Gordon: Je le pense, oui. Si une province emprunte de l'argent des États-Unis, cet emprunt est inscrit du côté capital de la balance des paiements.

Le président: Oui, c'est juste.

L'honorable M. Gordon: Eh bien, on se trouverait à éviter cela, ou du moins à minimiser ce phénomène.

Le sénateur Bosa: J'ai une question sur le même sujet.

Le président: Je pense que j'ai interrompu le sénateur Roblin. Aviez-vous terminé votre interrogation sur ce sujet?

Le sénateur Roblin: Oui. Allez-y.

Le sénateur Bosa: J'ai posé cette question au sénateur Olson. Je lui ai demandé quels seraient les effets sur l'économie si, par exemple, les méga-projets étaient financés au Canada plutôt qu'à l'étranger. Il m'a répondu que je souscrivais à la doctrine créditiste.

L'honorable M. Gordon: Je me suis toujours demandé s'il avait renié ses origines, or je constate que ce n'est pas le cas.

Le sénateur Bosa: Je n'ai pas réussi à lui soutirer une réponse directe.

L'honorable M. Gordon: Il est en effet difficile d'obtenir une réponse directe de quelque créditiste que ce soit.

Le sénateur Roblin: Mais c'est un créditiste réformé.

Une des recommandations que vous faites pour combattre l'inflation est de ne pas appliquer le gel des salaires aux ouvriers. J'ai un peu de difficulté à vous suivre sur ce point, principalement parce que les deux tiers des frais d'une entre-

[Text]

Currently, wages are rising at a rate faster than the rate of inflation. There is a gap of several percentage points in the wage increases given to Canadians compared to those given to Americans. If we are to ignore the impact of wages on our economy, we are obviously leaving open a large area of doubt as to what will happen to the inflationary trend.

Why do you feel comfortable, apart from the psychology of it and the politics of it, about leaving wages out of your controls system?

Hon. Mr. Gordon: In the past year or so you are absolutely right that wages have risen faster than the inflation rate, but there was a period which lasted for three, four or five years when that was not the case. Wage rates did fall behind then.

As we all know, trade unions are very much opposed to any kind of controls. I thought that if we were to put pressure on big business not to give increases which were higher than those permitted under the guidelines—which would be issued every six months—then we could fight it that way. If businesses continued to give increases higher than those allowed, then those particular businesses would not be allowed to increase their prices when they asked to do so.

If that were to happen, then the business community would kick like steers, but if it meant that we got even an initial favourable response from the trade unions, my view is that it would be worth it, because you will not get everyone to agree.

Let us say that the guidelines allowed these larger businesses to increase their wages by 6 per cent. If these larger businesses gave 7 or 8 per cent increases, they would not be taken into account when they asked to have their prices increased.

Senator Roblin: I see your point.

Hon. Mr. Gordon: It would be taken out of their profits.

Senator Roblin: You think that, indirectly, you would get the same result?

Hon. Mr. Gordon: Yes, I think so.

Senator Roblin: One just has to look at the United Auto Workers and General Motors in Canada today to wonder whether the time is right for that to work.

Hon. Mr. Gordon: There has been a great deal of pressure executed on those unions, especially the American unions, and they are moving in the direction of cutting their pay.

Senator Roblin: Yes, they are. They are much more realistic than Canadians.

Hon. Mr. Gordon: I think so. I quite agree with your uncertainty on that point.

Senator Roblin: As long as that is open, the pressure on the Canadian dollar will continue to force it down. If there is an

[Traduction]

prise sont constitués des salaires en ce pays. Actuellement, ces salaires augmentent à un rythme plus rapide que le taux d'inflation. Il y a un écart de plusieurs pour cent entre les augmentations salariales accordées aux Canadiens et celles qu'obtiennent leurs pendant américains. Si nous négligeons de tenir compte des répercussions des salaires sur notre économie, nous sommes en fort mauvaise posture pour prévoir ce qu'il adviendra de la tendance inflationniste.

A part les raisons d'ordres psychologique et politique, quels motifs vous incitent à ne pas soumettre les salaires des ouvriers au système de contrôle?

L'honorable M. Gordon: Vous avez tout à fait raison de dire qu'au cours de la récente année, ou à peu près, les salaires ont augmenté plus rapidement que le taux d'inflation, mais il y eut une période qui a duré trois, quatre ou cinq ans, au cours de laquelle ce ne fut pas le cas. En fait, les taux des salaires ont perdu du terrain à ce moment-là.

Ce n'est un secret pour personne que les syndicats s'opposent à toute forme de contrôle. J'ai pensé que si nous incitions les grosses sociétés à ne pas accorder de hausses supérieures à celles permises en vertu des lignes directrices—qui seraient fixées à tous les six mois—alors nous aurions un bon moyen de parer à la situation. Si les sociétés continuent d'accorder des hausses supérieures à celles qui sont permises, alors elles se verront refuser leurs hausses de prix lorsqu'elles en feront la demande.

Si cela devait se produire, le secteur des affaires serait en furie, mais si ainsi nous réussissions à gagner une réaction initiale favorable de la part des syndicats, ce serait ça de gagné; il est inutile de penser qu'on réussira à convaincre tout le monde.

Disons que les lignes directrices permettent à ces sociétés d'augmenter leurs salaires de 6 p. 100. Si ces grosses sociétés décidaient de consentir des hausses de 7 ou 8 p. 100, il n'en serait pas tenu compte lorsqu'elles se présenteraient pour obtenir des augmentations de leurs prix.

Le sénateur Roblin: Je comprends.

L'honorable M. Gordon: Ce serait tiré de leurs profits.

Le sénateur Roblin: Vous pensez qu'indirectement vous obtiendrez les mêmes résultats?

L'honorable M. Gordon: Oui, je le crois.

Le sénateur Roblin: Il suffit d'examiner le syndicat des travailleurs unis de l'automobile et General Motors au Canada pour savoir s'il est opportun d'envisager un tel mécanisme aujourd'hui.

L'honorable M. Gordon: Ces syndicats ont fait l'objet de grandes pressions, surtout les syndicats américains, et ils acceptent de plus en plus de réduire leur paie.

Le sénateur Roblin: Oui, en effet. Ils sont beaucoup plus réalistes que les Canadiens.

L'honorable M. Gordon: Je le pense aussi. Je suis tout à fait d'accord avec vos préoccupations à cet égard.

Le sénateur Roblin: Aussi longtemps que cela est ouvert, la pression sur le dollar canadien continuera de le faire baisser. Si

[Text]

inflationary improvement in the United States, and if we do not match that within a reasonable period of time, or come close to matching that within a reasonable period of time, our dollar is in trouble. That is the situation we are facing now.

Hon. Mr. Gordon: My view on exchange rates is that there is no doubt that if our exchange rate drops the cost of all the goods we import will go up, which is inflationary. Against that is the fact that if interest rates were dropped, that would reduce costs to the economy, which would be anti-inflationary.

On many occasions, I have urged that either the central bank or the Department of Finance should make a calculation to determine whether one offsets the other. Nobody has ever come up with any answer to that. I cannot do it because I do not have the staff or any of this econometric material. I have no one and no money to do that sort of thing.

Senator Roblin: The Economic Council of Canada produced a rule-of-thumb; they said that a one-cent decrease in the value of the dollar meant a .3 per cent change in the inflation rate.

Hon. Mr. Gordon: But did they take into account that if that one cent reduction was brought about by reduced interest rates that the very fact of the reduction of the interest rates would have the opposite effect?

Senator Roblin: Yes, I think they did. They tried to give a balanced position on it, but I am skeptical of that because when the governor was here the other day I said to him that a few years ago we had a drastic decline of the dollar from \$1.03 to 85 cents and asked what happened to inflation then. What was its effect? He gave me the answer that we had controls on at the time, so who knows. I am not sure whether that was intended to be an answer or just an acknowledgment. I am inclined to think that we may be somewhat hypnotized about the value of the dollar, but it seems to me it is probably going to go down anyway for the reasons that I mentioned unless the government supports it very strongly.

Hon. Mr. Gordon: I agree.

Senator Roblin: But the problems we are going to run into with a lowered dollar in connection with our balance of payments is formidable, as I am sure we all recognize.

To come back to my question of controls and freezes; if you go into controls, I would really think you would have to be more direct in your application to wages. I will offer a suggestion as to how that might be done. What would you think of the merits of trying to deal with the question through the tax system somehow? I am not thinking of the TIP program which they have in the United States, as that is one variety, but another which simply says there is a surtax on incomes that is related to the increases you have as compared to inflation. Do you think that that would be just so frustrating that it would create more problems than it solves, or do you

[Traduction]

l'inflation diminue aux États-Unis, et si nous ne parvenons pas à en faire autant ici dans un délai raisonnable, ou du moins à nous approcher d'une amélioration comparable dans un délai raisonnable, notre dollar est en difficulté. Voilà la situation à laquelle nous devons faire face maintenant.

L'honorable M. Gordon: Mon point de vue sur les taux de change, c'est qu'il ne fait aucun doute que dans l'éventualité où notre taux de change tomberait, le coût de tous les biens que nous importons augmenterait, ce qui est inflationniste. En contrepartie, si les taux d'intérêts baissaient, cela diminuerait les coûts pour notre économie, ce qui est une conséquence anti-inflationniste.

A plusieurs reprises j'ai demandé que la Banque centrale ou le ministère des Finances d'effectuer les calculs voulus afin de déterminer si l'un contrebalance l'autre. Personne n'a pu répondre à cette question à ce jour. Je suis incapable de le faire parce que je n'ai pas le personnel voulu, ni le matériel économétrique nécessaire. Je ne dispose ni du personnel, ni de l'argent nécessaires pour procéder à des analyses de ce genre.

Le sénateur Roblin: Le Conseil économique du Canada a proposé une règle pragmatique; il a dit qu'une dévaluation d'un cent du dollar équivaut à une fluctuation de 0,3 p. 100 du taux d'inflation.

L'honorable M. Gordon: Mais le Conseil a-t-il tenu compte du fait que si une réduction d'un cent était occasionné par la diminution des taux d'intérêt le fait même de la diminution des taux d'intérêt aurait l'effet contraire?

Le sénateur Roblin: Oui, je le crois. Il a essayé d'en donner une position équilibrée, mais je demeure sceptique parce que lorsque le gouverneur était ici l'autre jour, je lui ai fait remarquer qu'il y a quelques années le dollar a chuté de façon remarquable, de \$1,03 à 85 cents plus précisément, et je lui ai demandé ce qu'il était advenu de l'inflation à l'époque. Il m'a répondu que les contrôles étaient en vigueur à ce moment-là, alors comment savoir? Je ne suis pas sûr s'il me donnait une réponse ou s'il reconnaissait la situation. A mon avis, nous sommes en général tous un peu hypnotisés par la valeur du dollar, mais j'ai l'impression qu'il chutera de toute façon pour les raisons que j'ai mentionnée, à moins que le gouvernement ne le soutienne très fortement.

L'honorable M. Gordon: C'est aussi mon avis.

Le sénateur Roblin: Mais un dollar affaibli nous créera des difficultés énormes par rapport à notre balance des paiements, ce dont nous sommes tous conscients je suis sûr.

Pour revenir à la question des contrôles et du gel des salaires: si vous optez pour les contrôles, je pense vraiment qu'il faut y aller plus directement avec l'application de cette mesure aux salaires. J'aimerais proposer une façon de procéder. Que pensez-vous des avantages de passer par le système de l'impôt pour aborder la question? Je n'ai pas à l'esprit le programme américain TIP, qui est une façon de faire les choses, mais je pense plutôt à quelque chose de plus simple comme une surtaxe sur les revenus qui serait calculée en fonction des augmentations que vous avez eues par rapport à l'inflation. A votre avis, un tel mécanisme entraînerait-il telle-

[Text]

think that is an approach to the question of trying to deal with the fact that wages are two-thirds of our cost structure?

Hon. Mr. Gordon: I think it is a very ingenious suggestion. In any program you want to be careful not to make it too complicated because if it is your ordinary fellow does not understand it. He probably does not understand it anyway. That is the only thing, you would be taxing the individual.

Senator Roblin: I would like to know who does understand income tax.

Hon. Mr. Gordon: I used to be a chartered accountant, but I have to get other people to make up my own income tax now.

Senator Roblin: They are pretty tough. I am in the same boat. Isn't the guaranteed income supplement indexed right now?

Hon. Mr. Gordon: Yes, it is.

Senator Roblin: So that really when we say people are hard hit by inflation in these lower income groups, they may well be, but they have the protection of indexing, for what it is worth.

Hon. Mr. Gordon: That is correct. On that particular point, in West Germany they have a law that there can be no indexing of any kind, and they have had a fairly successful record as far as controlling inflation is concerned.

Senator Roblin: So long as you get politicians who are trying to shield somebody from the economic consequences that cannot be avoided, you get that kind of policy in Canada. I am just as guilty, I suppose, as anybody else of falling into that political trap.

Hon. Mr. Gordon: We were all in that trap, I suppose at one time, directly or indirectly, but we have escaped.

Senator Roblin: You and I have. But not if I get that elected Senate of mine, and I am not so sure that you have escaped it.

Coming back to your control system, you want to try to control Canadian investments abroad by putting taxes on them, and you want to control certain salaries of professional people who are mobile. What weight do you give the possibility that people are pretty damned good at avoiding taxes they do not like, either by moving themselves or their money? Do you really think that would be productive?

Hon. Mr. Gordon: It is certainly not a major point with me.

Senator Roblin: I am glad to hear that you might be willing to dispense with that.

When you talk about the energy crisis, I want to clarify your view. You said you want Canada to move to acquire control. Do you mean nationalization or ownership by Canadians?

[Traduction]

ment de frustration qu'il ne créerait plus de problèmes qu'il n'en résoudrait, ou pensez-vous que ce pourrait être un moyen de faire face au fait que les salaires constituent les deux tiers de nos frais?

L'honorable M. Gordon: C'est une proposition très ingénieuse, je pense. Lorsqu'on établit un nouveau programme quelconque, il faut toujours faire attention pour ne pas le rendre trop compliqué, car alors les gens ordinaires n'y comprennent rien. Ils ne comprennent probablement pas de toute façon. La seule chose, c'est que vous vous trouvez à taxer le particulier.

Le sénateur Roblin: J'aimerais bien savoir qui s'y retrouve, dans l'impôt sur le revenu.

L'honorable M. Gordon: J'étais jadis comptable agréé, mais je dois confier ma propre déclaration à quelqu'un d'autre maintenant.

Le sénateur Roblin: Ils sont sans merci. Je suis dans le même bateau. Le supplément de revenu garanti n'est-il pas indexé actuellement?

L'honorable M. Gordon: Oui, en effet.

Le sénateur Roblin: Alors quand on dit que les petits salariés sont durement touchés par l'inflation, ils le sont probablement, mais ils bénéficient de la protection qu'offre l'indexation, pour ce qu'elle vaut.

L'honorable M. Gordon: C'est exact. Sur ce point en particulier, en Allemagne de l'Ouest ils ont une loi interdisant toute forme d'indexation, et ils obtiennent des résultats assez remarquables en ce qui a trait à la lutte contre l'inflation.

Le sénateur Roblin: Dès qu'on cherche à protéger un secteur de la population des conséquences économiques inévitables, on se retrouve avec ce genre de mesure au Canada. Je suis tout aussi coupable que n'importe qui de tomber dans ce piège politique, je suppose.

L'honorable M. Gordon: Nous avons tous été dans ce piège j'ai l'impression, directement ou indirectement, mais nous nous en sommes échappés.

Le sénateur Roblin: Vous et moi, oui. Mais pas si j'obtiens ce fameux Sénat élu, et je ne suis pas si sûr que cela que vous en soyez affranchi.

Revenons à notre système de contrôle. Vous voulez essayez de contrôler les investissements canadiens à l'étranger en leur appliquant un impôt, et vous cherchez à contrôler le traitement de certains professionnels plutôt mobiles. Quelle importance accordez-vous à la possibilité que les gens soient très rusés éviter les impôts et taxes qu'ils n'aiment pas, soit en déménageant eux-mêmes ou en déplaçant leur argent? Pensez-vous qu'une telle mesure serait efficace?

L'honorable M. Gordon: Je n'y accorde certes pas une importance primordiale, quant à moi.

Le sénateur Roblin: Je suis heureux d'entendre que vous seriez peut-être prêt à passer outre.

J'aimerais que vous précisiez votre point de vue sur la crise énergétique. Vous avez dit souhaiter que le Canada prenne des

[Text]

Hon. Mr. Gordon: I personally would have preferred a nationalization program, but that was not accepted. According to all the rumours, there are one or two of the big companies that could be bought. I would sooner buy them and get it over with because I think the prices will be higher in five years from now than they are now.

Senator Roblin: I am glad to get that forecast. I can hang on to my old stocks. I thought that perhaps OPEC was going to go belly up. We will part company on the nationalization side; we will agree on the Canadian ownership.

You talked about Senator Olson's new department.

Hon. Mr. Gordon: Is it his department or Mr. Gray's?

Senator Roblin: I think it is Senator Olson's because he is the overlord. I see some shaking of heads to indicate that I am wrong.

Hon. Mr. Gordon: I must say I was confused by the whole reorganization. It seemed to me that it flouted all the principles of organization that at one time I used to make quite a respectable living by advocating.

Senator Roblin: This new department is going to have an office in every province, and it will be remarkable.

To get back to this point, you talk about this department working to develop domestic sources for the things that we consume. That is a good idea.

Hon. Mr. Gordon: The only reason for putting it that way is that we had previously suggested that they work on the subsidiaries of prime concern and make them do it.

Senator Roblin: I notice the difference and it is interesting, but that is not my point. My point is; what principles will you apply? We have all this Canadian sourcing in our oil legislation and in other legislation that is coming along, and that is interpreted in some quarters as meaning "Canadian or else." You do not get a clear stamp of approval. You do not get a drilling contract into Canada lands unless you obey these rules." I have just come back from talking to some American senators on the subject, and it was put to me that that is all very well but this becomes a question of "Canadian or else." It is not a question of Canadian because it is economic." I want to get your views on this. Do you believe that this Canadian sourcing should apply with other things being equal, or should there be some advantage given to Canadian suppliers?

Hon. Mr. Gordon: I think all other things being equal we could say to a Canadian company, "We have had a look at your business and you are importing a lot of these gadgets and

[Traduction]

mesures en vue d'acquiescer le contrôle. Songez-vous à la nationalisation ou à l'acquisition par des Canadiens?

L'honorable M. Gordon: J'aurais personnellement préféré un programme de nationalisation, mais cela n'a pas été accepté. D'après l'ensemble des rumeurs qui courent, il existe une ou deux grosses sociétés qu'on pourrait acheter. Je pense qu'il vaut mieux les acheter le plus tôt possible et en finir, car je pense que les prix seront encore plus élevés qu'aujourd'hui dans cinq ans.

Le sénateur Roblin: Vos prévisions arrivent à point. Je puis donc conserver mes vieilles actions. Je pensais que peut-être l'OPEP allait être acculée à la faillite. Je ne partage pas votre opinion sur la nationalisation, mais je suis d'accord avec vous sur l'acquisition par des Canadiens.

Vous avez parlé du nouveau ministère du sénateur Olson . .

L'honorable M. Gordon: C'est son ministère ou celui de M. Gray?

Le sénateur Roblin: Je crois que c'est celui du sénateur Olson, car c'est lui le suzerain. Je vois qu'on hoche la tête, je dois me tromper.

L'honorable M. Gordon: Je dois avouer que toute cette réorganisation m'apparaît assez confuse. Il me semble qu'on y a violé tous les principes organisationnels que jadis je recommandais à mes clients en gagnant honorablement ma vie.

Le sénateur Roblin: Ce nouveau ministère aura des bureaux dans toutes les provinces, et il sera remarquable.

Pour revenir à ce point particulier, vous dites que ce ministère pourrait travailler à la création de sources d'approvisionnement canadiennes pour les biens que nous consommons. C'est une bonne idée.

L'honorable M. Gordon: La seule raison de procéder ainsi tient au fait que précédemment nous avions suggéré qu'ils concentrent leurs efforts sur les filiales les plus importantes afin de les convaincre de faire ce travail.

Le sénateur Roblin: Je vois bien la différence, et c'est intéressant, mais ce n'est pas à ce point que je veux en venir. Plus précisément, quels principes allez-vous appliquer? Notre législation sur les pétroles ainsi que les autres lois qui s'en viennent font constamment allusion à la source canadienne des initiatives, et dans certains milieux on interprète cela comme voulant dire «canadien à tout prix». Il n'est pas possible d'obtenir une autorisation claire et nette. Il n'est pas possible d'obtenir un contrat de forage au Canada à moins de respecter ces règles. Je reviens tout juste d'un voyage au cours duquel j'ai rencontré des sénateurs américains à ce sujet, et ils m'ont dit que tout cela est bien beau, mais qu'en dernière analyse il ne s'agissait plus de privilégier les initiatives canadiennes pour des motifs économiques mais uniquement parce qu'il fallait que ce soit «canadien à tout prix». J'aimerais connaître votre point de vue à cet égard. Croyez-vous que l'on devrait appliquer ce critère «toutes choses égales d'ailleurs», ou doit-on accorder un avantage quelconque aux fournisseurs canadiens?

L'honorable M. Gordon: Je pense que toutes choses étant égales nous pourrions approcher une entreprise canadienne et lui dire: «Voici, nous avons étudié votre entreprise et vous

[Text]

they could be produced in Canada. Why do you not go to work and develop or encourage a source in Canada to produce them?" I was not thinking that they would give that source a higher price.

Senator Roblin: That is all I want to know. I agree with you on that.

Coming back to the auto pact—I do not want to talk too much about it when you have a report coming forward—but I was curious about the statement that it should be revised. I do not really believe that you meant abrogated too seriously, although I may be wrong.

Hon. Mr. Gordon: It is not working to our advantage at the present time.

Senator Roblin: I know it is not, but I think the problem is not the auto pact in the first instance, although it might be in the second instance. The problem in the first instance is the automobile industry. If you really want to do something about it, you are into embargos and into special deals.

Hon. Mr. Gordon: My own view is if you want to retain Canadian industry certainly in the production of the vehicles themselves, you are going to have to have quotas on imports and the prices of cars will probably go up, but here is an industry which employs I do not know how many people, but it is the biggest, single section of the manufacturing sector. If it goes out of business, as a lot of people are afraid it may—naturally they are more concerned about this directly, I suppose, in Queen's Park than people are here because it is the centre of manufacturing and employment in Ontario—I would think that governments would probably be under great pressure to do something about it. There is the suggestions, begin with, that Chrysler might go belly up. I might say that I am not in favour of advancing large sums of money to weak companies, and I would classify Chrysler in that category. There was some talk of giving Chrysler \$200 million, but whether that is all federal, or whether it included Ontario or not I do not know, but I would think that that would probably be as good a way as seeing that \$200 million going the drain as almost anything. I have thought that Chrysler might be the first to go for a long time, but they still are in the United States.

Senator Roblin: I remember what happened in England with British Leyland, what an absolute sink that has been or public money to no one's advantage or satisfaction. And I am beginning to have grave doubts about the whole gradualist philosophy which is typically Canadian—let's not do anything in a hurry or do it too fast or let's not bite any bullets, let's just hope it gets better and put some sod on the thing. I really do not suppose that your view of the automobile industry could be described in those terms. But I do not know what the devil one is supposed to do.

Hon. Mr. Gordon: I don't, either.

Senator Roblin: Then we shall leave it. It is a stalemate. Mr. Gordon, you suggest reactivating—what an awful word—the

[Traduction]

importe beaucoup de ces trucs, qui pourraient être produits au Canada. Pourquoi ne cherchiez-vous pas à développer ou à favoriser la création d'une source de production ici même au Canada? Il n'est pas question, dans mon esprit, d'accorder un prix supérieur à cette source d'approvisionnement.

Le sénateur Roblin: C'est tout ce que je voulais savoir. Je suis d'accord avec vous sur ce point.

Pour revenir au Pacte de l'auto—je ne voudrais pas trop en parler puisque vous publierez bientôt un rapport sur le sujet—je suis curieux de savoir à quoi vous pensez au juste lorsque vous dites qu'il faut le réviser. Je n'ai pas l'impression que vous étiez très sérieux quand vous parliez d'abrogation, mais je peux me tromper.

L'honorable M. Gordon: Il ne fonctionne pas à notre avantage à l'heure actuelle.

Le sénateur Roblin: Oui, d'accord, mais à mon avis le problème principal ne réside pas dans le Pacte de l'auto, bien qu'il soit concerné en deuxième lieu. Le problème principal réside dans l'industrie automobile. Pour faire quelque chose de vraiment utile, c'est aux embargos et aux marchés spéciaux qu'il faut penser.

L'honorable M. Gordon: Personnellement, je pense que si l'on veut sauver l'industrie canadienne, au moins la production comme telle des véhicules, il faudra envisager le contingentement des importations, ce qui fera probablement monter les prix. Mais voici une industrie qui emploie je ne sais trop combien de gens, qui constitue à elle seule la section la plus importante du secteur manufacturier. Beaucoup de gens craignent qu'elle fasse faillite, et ces personnes sont naturellement plus nombreuses à Queen's Park qu'ici parce que cette industrie est le nerf du secteur manufacturier ontarien et représente son plus gros employeur. Vous vous imaginez les pressions que subiraient les gouvernements si une telle faillite se concrétisait. On parle en premier lieu de la possibilité que Chrysler tombe en déconfiture. Je dois dire que je ne suis pas favorable à l'octroi de sommes d'argent importantes à des sociétés faibles, et je classe Chrysler dans cette catégorie. On a parlé d'accorder \$200 millions à Chrysler, mais j'ignore si cette somme proviendrait entièrement du fédéral ou si l'on inclut la contribution de l'Ontario dans ce montant. Quoi qu'il en soit, ce ne serait pas pire que de voir \$200 millions s'évaporer comme ça. Je pense depuis longtemps que Chrysler serait la première à partir, mais elle est toujours là aux États-Unis.

Le sénateur Roblin: Je me souviens ce qui s'est produit en Angleterre avec la *British Leyland*, tous ces fonds publics qui ont été engouffrés sans que jamais personne n'en retire avantage ou satisfaction. Je commence à remettre profondément en question tous nos beaux principes canadiens de ménagement et d'attentisme—n'allons pas trop vite en affaires, attention aux faux pas, espérons pour le mieux et peut-être que tout s'arrangera. Je ne pense pas vraiment que votre point de vue sur l'industrie automobile se résume à de telles considérations, mais je me demande bien ce qu'on est supposé faire.

L'honorable M. Gordon: Je me le demande aussi.

Le sénateur Roblin: Alors nous allons laisser cette question. Il n'y a pas moyen d'en sortir. Monsieur Gordon, vous laissez

[Text]

joint Canadian-United States Committee on Trade and Economic Affairs. We discussed that in some other circles the other day, and the firm answer we received from all concerned, who believe in the status quo, was the fact that we had more committees now than we knew how to handle, and there was no problem of interchange of thought, ideas or communication, that there was constant communication at high levels, and that a committee of this sort was not needed.

My complaint about it is not that. My complaint is that you are talking to the wrong people. What is the use of talking to the American cabinet when it is the American Congress that is going to decide? I am exaggerating for the sake of emphasis. It is much easier to get the American cabinet to agree with you, but, really, the problems we run into is with the American Congress. They are the people who are talking about reciprocity, in the new modern term, and all those problems that cause us trouble.

I would like you to expand your recommendation to see whether you feel it is possible to create any liaison with the American Congress as opposed to their executive, because of their different system of government. Here, unfortunately, all you have to do is approach the executive and it is as good as done; but not so down there.

Hon. Mr. Gordon: I would prefer to withdraw that suggestion. I think it worked 15 or 20 years ago. Perhaps it was a different kind of administration, and perhaps it was more receptive to Canadian points of view.

Senator Roblin: It was all right when the imperial presidency was around, but it is different now. We have an imperial prime ministership instead.

Hon. Mr. Gordon: I used to suggest that what Canada needed in Washington, in addition to our embassy, was an absolutely top-grade lobbyist. I even had someone in mind. I said "You would have to pay him \$200,000 per year", which in those days was a lot of money.

Senator Roblin: I'll take it.

Hon. Mr. Gordon: I had in mind a man who had been the Secretary of the Treasury, who needed money, and he was very influential and popular. I thought I could persuade him to take the job. I mentioned the idea to the Prime Minister of the day, Mr. Pearson, who, of course, having spent the whole of his life as a diplomat, was absolutely horrified. He said "You would employ a lobbyist?", and that was the end of it. He wouldn't even discuss it.

There is a girl down there now. She is a Canadian, 26 or 27 years of age, who comes from somewhere in Ontario. They say she has more effect on congressmen and senators than anyone else, all in favour of Canada. She had to register as a lobbyist. She went to the main legal firm who gets those things through,

[Traduction]

entendre qu'on devrait redonner vie au comité mixte canado-américain sur le commerce et les affaires économiques. Nous avons abordé cette question en d'autres milieux l'autre jour, et la réponse ferme que nous avons reçue de tous, qui sont des partisans du statut quo, c'est que nous avons plus de comités maintenant que nous sommes en mesure d'en faire marcher, qu'il n'existe aucun problème de communication ou d'échange d'idées aux échelons supérieurs, qu'on se réunit déjà souvent et qu'un tel comité n'a aucune raison d'être.

Quant à moi, ce ne sont pas des arguments de ce genre qui me préoccupent. Le problème réel est lié au fait qu'on s'adresse aux mauvaises instances. A quoi bon parler au cabinet américain lorsque c'est le Congrès américain qui va trancher la question? J'exagère pour illustrer mon point. Il beaucoup plus facile de convaincre le cabinet américain de notre point de vue, mais, en réalité, les obstacles auxquels nous nous heurtons proviennent du Congrès. Ce sont les membres du Congrès qui parlent de réciprocité, dans la signification moderne de ce terme, et qui discutent de toutes ces questions qui nous causent tant de trouble.

J'aimerais que vous précisiez votre recommandation, à savoir qu'il est possible de créer des liens directs avec le Congrès américain plutôt qu'avec son exécutif, compte tenu de leur système de gouvernement différent. Ici, malheureusement il suffit d'approcher l'exécutif et l'affaire est à toutes fins pratiques, bâclée; mais ça ne fonctionne pas comme ça là-bas.

L'honorable M. Gordon: Je préférerais retirer cette suggestion. Cela pouvait fonctionner il y a 15 ou 20 ans. Peut-être qu'à l'époque il s'agissait d'un type d'administration différent, peut-être qu'on était plus sensible aux points de vue du Canada.

Le sénateur Roblin: Ça pouvait aller à l'époque parce que nous faisons affaire avec un président impérialiste. Les choses ont changé depuis. Aujourd'hui nous avons un premier ministre impérialiste au lieu.

L'honorable M. Gordon: J'ai déjà suggéré que ce dont nous avions besoin à Washington, en plus d'une ambassade, c'était un lobbyiste de premier ordre. J'avais même le nom de quelqu'un à l'esprit. A ce moment-là j'avais dit: «Vous devrez le payer \$200 000 par année», et c'était beaucoup d'argent à l'époque.

Le sénateur Roblin: J'accepterais cette somme.

L'honorable M. Gordon: Je pensais alors à un homme qui avait été le secrétaire du trésorier, qui avait besoin d'argent et qui jouissait d'une grande influence et popularité. Je pensais pouvoir le convaincre d'accepter l'emploi. J'en ai glissé un mot au premier ministre du temps, M. Pearson, qui, ayant consacré toute sa vie à une carrière de diplomate, fut absolument horrifié. Il me dit: «Vous iriez jusqu'à employer un lobbyiste?», et ce fut la fin de l'histoire. Il n'était même pas question d'en discuter.

Il y a une femme qui fait ce travail là-bas maintenant. Elle est canadienne, âgée de 26 ou 27 ans et est originaire de quelque part en Ontario. On dit qu'elle a plus d'influence sur les membres du Congrès et les sénateurs que n'importe qui d'autre, une influence qui joue entièrement en faveur du

[Text]

and they said "Well, the lobbyists are all representing either industry or individual countries. How do you want to be recorded?" She said "I don't want to be recorded as representing anybody. Just common sense, from a Canadian point of view; but I am not authorized to represent Canada."

So the law firm said "Well, I don't know whether or not we can get this through, but we will try", and they succeeded. They then said to her "Now, our bill for this would normally be about \$15,000, but we are attracted by what you want to do and we are not going to send you a bill"—which was pretty good for a hardnosed legal representative in Washington, although I am sure it could happen here quite often.

Someone went around with her one day, and they were amazed at the reception she got in Congress. She would go tripping up the steps to go into the Senate building and someone would be coming the other way. "Hi, senator", she would say, and the reply was "Mary", or whatever her name was, "When are you coming in to see me again?" Anyway, they were very impressed.

I persuaded a small foundation to contribute quite a lot of money to make sure that she could continue this work, because I checked in various places and they said she was more effective than anyone else. So I would like to substitute that instead of reactivating that committee.

Senator Bosa: Mr. Chairman, I have four brief questions. Do we have any mechanism in place in our economy which is a sure prescription for inflation, such as marketing boards to regulate prices, the energy agreement, which triggers an increase in the cost of energy every year, and contracts which trigger an increase in salaries? Is there any mechanism in place as a sure prescription for inflation?

Hon. Mr. Gordon: I think we have. I don't know about the "sure prescription for inflation", but we have a lot of things that are inflationary.

Senator Bosa: Which cannot be controlled.

Hon. Mr. Gordon: You can get rid of those marketing boards if you want to take on the farmers.

Senator Bosa: Concerning the auto pact, the Standing Senate Committee on Foreign Affairs reported yesterday and referred to the auto pact. Senator van Roggen went on to disprove the myth that the auto pact is not a favourable agreement for Canada. He mentioned that when the auto pact was signed, which I believe was in 1964, the automobile industry in Canada employed 8 per cent of the total number of people employed in that industry in North America. He said that in 1980 the percentage of people employed in the automobile industry was 11 per cent and the deficit was \$1 billion in a \$25 billion exchange; whereas the rest of the manufacturing sector produced a deficit of something in excess of \$20 billion.

[Traduction]

Canada. Elle a dû s'inscrire comme lobbyiste. Elle s'est présentée à l'étude d'avocats principale qui s'occupe de ces choses, et on lui a demandé dans quelle catégorie elle voulait s'inscrire, tous les lobbyistes représentant ou bien une industrie ou un pays particulier. Elle a répondu qu'elle ne voulait être inscrite sous aucune catégorie, qu'elle ne représentait que le bon sens du point de vue canadien. «Mais je ne suis pas autorisés à représenter le Canada», a-t-elle ajouté.

L'étude d'avocats lui a répondu: «Eh bien, je ne sais pas si nous pouvons faire passer ça, mais nous allons essayer», et ils ont réussi. Puis on lui a dit: «Voici, habituellement une telle démarche coûte environ \$15 000, mais comme nous sommes intéressés par ce que vous voulez faire, nous n'allons pas vous envoyer de facture»—ce qui était quelque chose venant d'un avocat à son affaire à Washington, même si je suis sûr que la même chose pourrait se produire ici très souvent.

Quelques personnes l'ont accompagnée un jour, et elles étaient très surprises de l'accueil qu'on lui faisait au Congrès. En montant l'escalier du Sénat elle croisait des gens en disant: «Bonjour, sénateur», et on lui répondait «Mary»—enfin je ne sais pas son nom—«Quand allez-vous me rendre visite de nouveau?» Ils ont été très impressionnés.

J'ai convaincu une petite fondation de contribuer pas mal d'argent pour assurer qu'elle continue son travail, parce que j'ai vérifié à plusieurs sources et on m'a dit qu'elle était plus efficace que n'importe qui. Alors c'est la suggestion que je ferais pour remplacer ce que j'ai dit sur la réanimation de ce comité mixte.

Le sénateur Bosa: Monsieur le président, j'ai quatre questions brèves. Avons-nous dans notre économie certains mécanismes qui mènent directement à l'inflation, par exemple des offices de commercialisation pour réglementer les prix, l'accord énergétique qui déclenche une montée du coût de l'énergie chaque année, des conventions qui déclenchent l'accroissement des salaires? Y a-t-il des mécanismes en place qui mènent droit à l'inflation?

L'honorable M. Gordon: Je pense que oui. Je ne saurais dire s'ils «mènent droit à l'inflation», mais il existe beaucoup de choses inflationnistes.

Le sénateur Bosa: Sur lesquelles nous n'avons pas d'emprise.

L'honorable M. Gordon: Vous pouvez toujours essayer de faire disparaître les offices de commercialisation si vous êtes prêt à faire face aux agriculteurs.

Le sénateur Bosa: Au sujet du Pacte de l'auto, le Comité sénatorial permanent des affaires étrangères a fait rapport hier et a fait allusion au Pacte de l'auto. Le sénateur van Roggen s'est inscrit en faux contre le mythe voulant que le Pacte de l'auto ne soit pas favorable au Canada. Il a mentionné que lorsque le Pacte fut signé, en 1964 je crois, l'industrie automobile canadienne employait 8 p. 100 de toute la main-d'œuvre de cette industrie en Amérique du Nord. En 1980, disait-il, le pourcentage de travailleurs employé dans l'industrie automobile était de 11 p. 100 et le déficit était d'un milliard de dollar dans un échange de \$25 milliards; tandis que le reste du secteur manufacturier accusait un déficit d'un peu

[Text]

From that data it would appear that the auto pact is not such a bad thing for Canada.

Hon. Mr. Gordon: I hesitate to make any comment on Senator van Roggen's report, because I already did, in reply to a query yesterday from the Canadian press. It did not have anything to do with the point you raised, senator. They said the Senate committee was in favour of free trade between Canada and the United States, and they asked me what I thought of it; and I told them what I thought of it. I would be embarrassed to have to repeat it in front of such distinguished senators as those who are here today. I cannot answer to that.

Senator Bosa: You touched upon funds that come into Canada for investment purposes. On page 8 you say that you would be in favour of withholding taxes on interest and dividends paid to foreigners. Would that not have a negative impact on people who want to invest?

Hon. Mr. Gordon: I do not think we need that investment.

Senator Bosa: You mean we would borrow from the Bank of Canada?

Hon. Mr. Gordon: I would sooner see that.

Senator Bosa: In suggesting that we should lower our interest rates, a great argument has been made against lowering interest rates, to the effect that it would affect our exchange rate—

Hon. Mr. Gordon: Yes, it would.

Senator Bosa: ... that it would cause the dollar to decline; and therefore the amount of equipment and services that we import would be costly, and that would have an impact on our inflation. Since we import less than \$20 billion and our gross national product is in excess of \$300 billion, would it be fair to suggest that a lower Canadian dollar would only have an impact on about 25 per cent of our gross national product, whereas a high interest rate has an impact on the total?

Hon. Mr. Gordon: I would think so. That is what I have thought right along. As I said to Senator Roblin, I have asked on occasion that the bank, or the Department of Finance, make these calculations. Private people cannot do it without a lot of resources. My particular institute certainly does not have the resources. My guess is, however, that the effect of high interest rates, which add to costs everywhere, all through the economy, is to do more harm than would a reduction in the exchange rate of the dollar.

The Chairman: Thank you. Well, Mr. Gordon, I am afraid that what went wrong here is that I did not get a chance to ask a lot of questions that I wanted to ask; but we have run out of time. I think it would be true to say that people violently agree with you and people violently disagree with you. You employ an innovative intellect, and an incredible experience in both politics and business. Through those you challenge the conventional wisdom that is so often adhered to in society, and in

[Traduction]

plus de \$20 milliards. A partir de ces données, on serait porter à conclure que le Pacte de l'auto n'est pas une si mauvaise chose pour le Canada.

L'honorable M. Gordon: J'hésite à répondre au rapport du sénateur van Roggen, car je l'ai déjà fait hier en répondant à une question de la Presse canadienne. Cela n'avait rien à voir avec le point que vous soulevez, sénateur. Ils ont dit que le comité sénatorial favorisait un commerce libre entre le Canada et les États-Unis, et on m'a demandé ce que j'en pensais; et j'ai dit ce que j'en pensais. Je serais embarrassé de devoir le répéter devant un auditoire de distingués sénateurs comme celui que nous avons ici aujourd'hui. C'est tout ce que je puis dire.

Le sénateur Bosa: Vous avez parlé de capitaux qui entrent au Canada à des fins d'investissement. A la page 8 vous dites que vous seriez en faveur d'imposer une taxe sur les intérêts et les dividendes versés à des étrangers. Cela n'entraînerait-il pas des répercussions négatives sur les gens qui veulent investir?

L'honorable M. Gordon: A mon avis, nous n'avons pas besoin de cet investissement.

Le sénateur Bosa: Autrement dit, vous emprunteriez de la Banque du Canada?

L'honorable M. Gordon: Je préférerais de loin procéder de cette façon.

Le sénateur Bosa: Vous préconisez une réduction de nos taux d'intérêt, or on apporté un argument de taille contre une telle mesure en disant que cela influencerait sur notre taux de change...

L'honorable M. Gordon: Oui, en effet.

Le sénateur Bosa: ... que notre dollar chuterait; ce qui voudrait dire que les biens et services que nous importons seraient dispendieux, et cela ajouterait à l'inflation. Puisque nous importons moins de \$20 milliards et que notre produit national brut dépasse les \$300 milliards, n'est-il pas juste de dire qu'un dollar canadien affaibli n'aurait un impact que sur environ 25 p. 100 de notre produit national brut, tandis qu'un taux d'intérêt élevé se répercute sur le total?

L'honorable M. Gordon: Je le croirais. C'est ce que je pense depuis le début. Comme je l'ai mentionné au sénateur Roblin, j'ai déjà demandé que la Banque ou le ministère des Finances effectue ces calculs. Les particuliers sont incapables de la faire sans les ressources voulues, qui sont énormes. L'institut dont je fais partie n'a pas ces ressources en tous les cas. J'ai l'impression, quant à moi, que les taux d'intérêt élevés, qui ajoutent à tous les coûts de notre économie, font plus de tort que ne le ferait la réduction du taux de change de notre dollar.

Le président: Merci. Monsieur Gordon, ce que je dois déplorer ici, c'est que je n'ai pu poser toutes les questions que j'aurais voulu; le temps que nous avons est malheureusement écoulé. Je ne pense pas me tromper en disant que les gens sont soit vivement d'accord avec vous ou vivement en désaccord avec vous. Vous faites preuve d'innovation dans votre pensée, et vous y apportez une expérience incroyable, tant en politique que dans le domaine des affaires. Vous réussissez ainsi à

[Text]

doing that I think you perform a very great service to this country. We are honoured to have you here.

Hon. Mr. Gordon: That is very kind of you. Thank you.

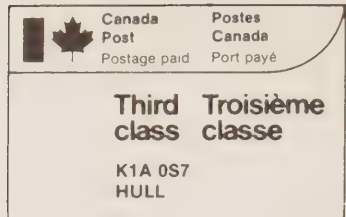
The committee adjourned.

[Traduction]

remettre en question la sagesse traditionnelle qui dicte si souvent nos agirs dans la société, et à ce titre vous rendez un fier service au pays. C'est un honneur pour nous de vous recevoir ici.

L'honorable M. Gordon: C'est très gentil de votre part. Merci.

Le comité suspend ses travaux.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESS—TÉMOIN

The Honourable Walter Gordon, P.C., Chairman, Canadian
Institute for Economic Policy.

L'honorable Walter Gordon, c.p., président, Institut cana-
dien de politique économique.



First Session
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

National Finance

Chairman:

The Honourable DOUGLAS D. EVERETT

Tuesday, March 30, 1982

Issue No. 47

Third proceedings on:

The Examination of the Main Estimates
laid before Parliament for the fiscal
year ending March 31, 1983

WITNESS:

(See back cover)

Première session,
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Finances nationales

Président:

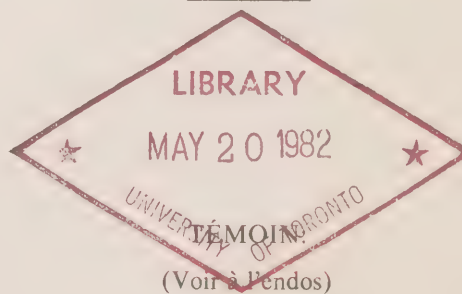
L'honorable DOUGLAS D. EVERETT

Le mardi 30 mars 1982

Fascicule n° 47

Troisième fascicule concernant:

L'étude du Budget des dépenses déposé
au Parlement pour l'année financière
se terminant le 31 mars 1983



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable D. D. Everett, *Chairman*

The Honourable F. Leblanc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	*Perrault
Benidickson	Phillips
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Hicks	Thériault
	Tremblay

**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable D. D. Everett

Vice-président: L'honorable F. Leblanc

et

Les honorables sénateurs:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	*Perrault
Benidickson	Phillips
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Hicks	Thériault
	Tremblay

**Membres d'office*

(Quorum 5)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Tuesday, February 23, 1982:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Perrault, P.C.:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures proposed by the Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending 31st March, 1983.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du mardi 23 février 1982:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Perrault, C.P.,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1983, et à faire rapport à ce sujet.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, MARCH 30, 1982
(50)

[Text]

Pursuant to notice the Standing Senate Committee on National Finance met this day at 1:40 p.m. to consider the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1983.

Present: The Honourable Senators Everett (*Chairman*), Benidickson, Charbonneau, Doody, Leblanc, Roblin and Thériault. (7)

Present but not of the Committee: The Honourable Senators Bosa and Frith.

In attendance: Mr. Peter Dobell, Mr. Peter Sagar and Mr. Wayne Clendenning from the Parliamentary Centre.

From the Power Corporation of Canada the following witness was heard:

Mr. J. W. Burns, President.

At 3:40 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 30 MARS 1982
(50)

[Traduction]

Conformément à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 13 h 40 pour étudier le Budget des dépenses déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1983.

Présents: Les honorables sénateurs Everett (*président*), Benidickson, Charbonneau, Doody, Leblanc, Roblin et Thériault. (7)

Présents mais ne faisant pas partie du Comité: Les honorables sénateurs Bosa et Frith.

Aussi présents: Messieurs Peter Dobell, Peter Sagar et Wayne Clendenning, du Centre parlementaire.

Le Comité entend le témoin suivant de la Power Corporation du Canada:

M. J. W. Burns, président. ¹

A 15 h 40, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, March 30, 1982

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 1.30 p.m. to examine the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1983.

Senator Douglas D. Everett (Chairman) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, we will proceed with our hearing on the Main Estimates for the year ending March 31, 1983.

I should indicate to you that on my right is sitting Dr. Wayne Clendenning, who is acting as adviser, in addition to Peter Sagar, for these hearings on the correlation between interest rates and exchange rates.

As honourable senators know, we have already heard the Governor of the Bank of Canada, and the Honourable Walter Gordon, and were booked to have Mr. Ted Medland, Chief Executive Officer of Wood Gundy, next Thursday, but it looks as though we are going to have to do a pre-study on the bill regarding equalization payments, that is the Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act. We therefore may have to delay Mr. Medland's attendance. He will, however, appear at a later date, if he does not appear Thursday next.

It is likely that we will be sitting tomorrow at 3 o'clock and again on Thursday at 9 o'clock, and probably next Tuesday and next Wednesday at 3 o'clock to consider the Fiscal Arrangements bill.

Senator Roblin: Would you please give me those times again, Mr. Chairman?

The Chairman: I expect it will be 3 o'clock tomorrow afternoon, if we get permission to sit, 9 or 9.30 on Thursday morning, and then 1.30 on Tuesday, at which time we will probably hear Dr. Robert MacIntosh, President of the Canadian Bankers' Association on the main estimates, after which we will have another meeting at 3 o'clock, and following that, go back to the Federal-Provincial Fiscal Arrangements Act. There is also the possibility of meeting again on the Wednesday and the Thursday to clean that up, or to make as much progress as we can before the bill comes to the Senate; because I understand there is an April 15 deadline with regard to payments to the provinces.

We are honoured today to have with us Mr. J. W. Burns, President of the Power Corporation of Canada. Mr. Burns has had a long and distinguished career in business. He got his MBA from Harvard, joined the Great West Life Assurance Company in 1953, and rose to be President and Chief Executive Officer of that company in 1971. He was then appointed President of the Power Corporation of Canada, and continues as Chairman of Great West Life.

If I were to read the directorships he has held I think I would delay the proceedings for too long. Mr. Burns certainly

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 30 mars 1982

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales s'est réuni aujourd'hui à 13 h 30, pour étudier le Budget des dépenses déposé devant le Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1983.

Le sénateur Douglas D. Everett (président) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous poursuivons nos audiences au sujet du Budget de dépenses pour l'année financière se terminant le 31 mars 1983.

A ma droite est assis M. Wayne Clendenning, qui est ici à titre de conseiller, venu se joindre à M. Peter Sagar pour la durée de ces audiences sur le rapport entre les taux d'intérêt et les taux de change.

Comme les honorables sénateurs le savent, nous avons déjà entendu le témoignage du Gouverneur de la Banque du Canada et de l'honorable Walter Gordon. Il est prévu que nous entendions celui de M. Ted Medland, de la Wood Gundy, jeudi prochain, mais il faudra sans doute que nous prenions le temps d'étudier le projet de loi relatif aux paiements de péréquation, soit la Loi sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces. Il se peut donc que nous retardions la comparaison de M. Medland. Il comparaitra cependant à une date ultérieure, s'il ne peut comparaître tel que prévu jeudi prochain.

Il est probable que nous siégerons demain à 15 h et aussi jeudi à 9 h, et probablement mardi et mercredi prochain à 15 h pour étudier la Loi sur les accords fiscaux.

Le sénateur Roblin: Pourriez-vous répéter, monsieur le président?

Le président: Nous siégerons à 15 h demain, si nous en avons l'autorisation, à 9 h ou 9 h 30 jeudi, puis à 13 h 30 mardi, alors que nous recevrons probablement M. Robert MacIntosh, président de l'Association canadienne des banquiers. Nous nous entretiendrons alors du Budget des dépenses, puis nous aurons une autre réunion à 15 h, après quoi nous reviendrons à la Loi sur les accords fiscaux. Il est aussi question que nous siégerions à nouveau mercredi et jeudi pour en finir avec cette question et pour faire avancer le débat autant que possible avant que le projet de loi ne soit déposé devant le Sénat, car la date limite pour les paiements aux provinces est fixée au 15 avril.

Nous sommes honorés d'avoir devant nous M. J. W. Burns, président de Power Corporation du Canada. M. Burns a une longue carrière à son actif dans le monde des affaires. Il a obtenu une maîtrise en administration de Harvard et est entré à l'emploi de la Great West Life Insurance Company en 1953. Il est devenu président et directeur général de cette société en 1971. Il a alors été nommé président de Power Corporation du Canada et continue de présider aux destinées de la Great West Life.

Si je devais vous donner lecture de tous les conseils d'administration sur lesquels il a siégé, nous ne pourrions mettre fin à

[Text]

has wide experience in business and has been very involved in public affairs, most notably as Chairman of the Conference Board of Canada, an organization that is well known to honourable senators.

As President of Power Corporation of Canada Mr. Burns has an overview of business in Canada that is probably unequalled.

One of the things we have decided to do in this examination is to hear not only from theoretical economists on this subject, but also to hear from business people who can explain to us the real effects of the interaction of exchange rates and interest rates on their particular organizations.

As I say, Mr. Burns is in a particularly advantageous position to do this, and I am sure that we will be very happy with his testimony.

Do I understand that you have an opening statement, Mr. Burns?

Mr. J. W. Burns, President, Power Corporation of Canada: Mr. Chairman, I have a few comments that, if I am permitted to, I will make just in order to establish my understanding of the subject, and the relationship that is covered by the topic.

I would like, Mr. Chairman and senators, to place on the record, first of all, that I am not an economist by professional training or discipline. Therefore if Mr. Clendenning, for example, tries to get too smart with me in the field of economics, he can have the floor to himself. I am not going to quarrel with him on macro-theories, or other esoteric matters.

I am not an expert on the central bank, either. You have heard the Governor, and I guess he knows more about central banking than I do.

I would like to say at the very outset that I would prefer to keep the questions and the discussion in subject areas that I might pretend to know something about, namely, as the chairman stated, the pragmatic effects or implications of the movements in interest rates and the interaction between interest rates and exchange rates.

I presume, Mr. Chairman, that behind this headline is the present emphasis on monetary policy in the nation's economic affairs; and so the discussion is to be focused on exchange rates and interest rates, the interaction between them, and on the question as to—I assume that this is really what you are saying—what the policies and events are that influence those rates, since to my way of thinking, these things are not ends in themselves, but are simply the result of other things that are happening, whether those things be real or attitudinal.

I would like to say at the very outset that while the focus seems to be on monetary policy, I would like to offer the thought that there is no aspect of financial and economic policy that is exempt from comment or from question, because I think it is these other matters that lie behind the present situation, matters that are more significant and more important in terms of both public policy and private sector response to the environment.

[Traduction]

cette réunion à l'heure prévue. M. Burns possède très certainement une vaste expérience du monde des affaires et a été mêlé aux affaires publiques, alors qu'il était président du Conference Board du Canada, un organisme qui est bien connu des honorables sénateurs.

A titre de président de Power Corporation du Canada, M. Burns a une vue d'ensemble du monde des affaires au Canada qui est probablement unique.

Nous avons décidé, entre autres choses de consulter non seulement des économistes, mais également des hommes d'affaires qui peuvent nous expliquer, grâce à leur expérience personnelle les véritables rapports entre les taux de change et les taux d'intérêt.

Comme je l'ai mentionné, M. Burns est très bien placé pour le faire et je suis certain que nous apprendrons beaucoup de son témoignage.

Dois-je comprendre que vous désirez faire une déclaration préliminaire, M. Burns?

M. J. W. Burns, président de Power Corporation du Canada: Monsieur le président, si vous me le permettez, j'aimerais faire quelques observations afin de vous faire connaître ma façon d'envisager le sujet et tout ce qui y est relié.

J'aimerais, monsieur le président et messieurs les sénateurs, vous dire tout d'abord que je ne suis pas un économiste de formation. Si, par conséquent, M. Clendenning, par exemple, essaie de me coincer dans le domaine des théories économiques, je lui laisserai le champ libre. Je ne tiens pas à me disputer avec lui sur les macro-théories ou d'autres sujets ésotériques.

Je ne suis pas non plus expert en ce qui a trait au fonctionnement des banques centrales. Vous avez entendu le témoignage du Gouverneur et je suis sûr qu'il en sait plus long que moi sur ce chapitre.

Je voudrais préciser dès le départ que je préfère m'en tenir à des domaines où je possède quelques compétences, notamment, comme le président l'a souligné, les effets ou les répercussions des fluctuations des taux d'intérêt et du rapport entre les taux d'intérêt et le taux de change.

Je suppose, monsieur le président, qu'il convient de mettre l'accent sur la politique monétaire dans les affaires économiques de la nation. Il faudra donc que la discussion soit centrée sur les taux de change et les taux d'intérêt, sur les effets qu'ils ont l'un sur l'autre, ainsi que sur la question, du moins c'est ainsi que je le comprends, de savoir quels sont les politiques et les événements qui influent sur ces taux, puisque d'après moi, ce ne sont pas des fins, mais simplement le résultat de ce qui se passe, que ces événements soient réels ou dus aux attitudes que les gens adoptent.

Je voudrais déclarer qu'alors que l'accent semble être mis sur la politique monétaire, je pense pour ma part qu'aucun élément d'une politique économique ou financière est exempt de critiques, parce que ce sont les autres facteurs qui sont à l'origine de la conjoncture actuelle, facteurs qui sont beaucoup plus importants en regard des réactions des secteurs tant privés que publics face au milieu.

[Text]

My own view is that the continuing and by far the most important consideration and by far the most significant problem confronting Canada and the western world at the present time is inflation. This is what has got us into the present area of concern, it is still there, it has been too high, and, most significantly, it has been with us too long. I think most business people in Canada would support that point of view, that inflation is the major problem. Frankly, it amazes me that there are still public voices—some of them quite prominent—that insist on trying to downplay the negative, devastating impact of this problem of inflation. I find that extraordinary, because we have so much evidence now at hand with regard to the implications of inflation on all sectors of society, and not just on business. We have very powerful evidence of how that impact, though sometimes delayed, is nonetheless a negative factor with regard to any and all aspects of the social order in this country.

We are all familiar with inflation, but I have a rather quick summary to offer as a political comment about what is bad about it. First of all, I think the record proves today that the continuing rate of unacceptably high inflation inhibits good economic performance. So long as it persists it distorts and disturbs what would normally be sound and intelligent business or public policy planning. I think that the record would establish that there is no question that the continuing rate of inflation misallocates resources, both public and private. While it is there and while the fear of it exists, investment policy—both individual and collective—takes extraordinarily misdirected moves which are focused on the fear of inflation and the attempt to protect against inflation rather than what anybody would consider to be sound and intelligent business or personal planning initiatives to be taken. It tends to undermine stability; our present situation is proof positive of that. We have this wild distortion in financial markets today, with this extraordinary focus on short money by all sectors of society. This is an extremely volatile situation, because it is all focused on the short term. The high inflation rate has undermined all specialist financial institutions which exist in the country, because they all now play one game. There is only one financial market now and that is “30-60 day money.” This is a direct result of the high rate of inflation, and—which is even more important—a higher rate of concern on the part of savers and investors about the continuation of inflation. It is not the fact that the rate of inflation is at 12 per cent; it is the concern that it may stay there or go higher.

Finally, I come to the social and political implications of inflation. Its impact is terribly inequitable. It tends to reward speculation and tends to reward special interest groups, whether they be business or labour. Certain kinds of businesses are pretty well protected against inflation. Certain businesses can raise their prices and protect themselves. Other kinds of businesses are devastated by the high rate of inflation. Therefore, it is inequitable in business.

It is certainly inequitable when it comes to certain sectors of society. We all know that story. The people who save and the pensioners are penalized where, for example, a highly militant

[Traduction]

A mon avis, l'élément le plus important et de loin le plus significatif du problème auquel doivent faire face le Canada et le monde occidental à l'heure actuelle, est l'inflation. C'est elle qui nous a menés où nous sommes, elle est toujours présente, elle est trop élevée et, ce qui est encore plus important, elle est avec nous depuis trop longtemps. Je pense que la plupart des hommes d'affaires du Canada partagent mon avis que l'inflation est le principal problème. Pour être franc, je suis surpris qu'il y ait encore des figures publiques, certaines très en vue, qui insistent pour atténuer les effets négatifs et dévastateurs de l'inflation. Je trouve cela extraordinaire, parce que nous avons tellement de preuves entre les mains démontrant les répercussions de l'inflation, dans tous les secteurs de la société et pas seulement dans les affaires. Nous avons des preuves irréfutables du fait que ces répercussions, parfois retardées, sont un facteur négatif en ce qui a trait à tous les aspects de l'ordre social dans ce pays.

Nous savons tous ce qu'est l'inflation, mais j'aimerais donner un bref résumé de tous les aspects négatifs d'une telle chose. Premièrement, je pense que tout démontre qu'un taux permanent d'inflation trop élevé rend impossible tout bon fonctionnement de l'économie. Tant qu'il persiste, il fausse et rend difficile une planification normale de la politique publique et de la conduite intelligente des affaires. Je crois qu'il est démontré que le taux actuel d'inflation conduit à un mauvais placement des ressources tant publiques que privées. Tant que l'inflation existe et que la peur qu'elle cause persiste, la politique d'investissement, tant privée que publique, prend de mauvaises directions qui sont dictées davantage par la crainte de l'inflation que par des initiatives justes et sages de la part du monde des affaires ou des individus. Elle tend à miner la stabilité; la situation que nous vivons à l'heure actuelle en est la preuve. Nous avons aujourd'hui une énorme distortion dans les marchés financiers, l'accent étant maintenant mis sur l'argent à court terme dans tous les secteurs de la société. C'est une situation extrêmement instable, parce que tout est concentré sur le court terme. Le taux élevé d'inflation a miné toutes les institutions spécialisées dans les finances au pays, parce qu'elles jouent toutes le même jeu. Il n'y a plus qu'un seul mauvais financier, soit celui des placements à 30 ou 60 jours. C'est le résultat direct du taux élevé d'inflation et, ce qui est encore plus important, la crainte chez les épargnants et les investisseurs que l'inflation ne dure. Ce n'est pas tant le fait que le taux d'inflation soit à 12 pour cent, c'est la crainte qu'elle y reste ou qu'elle augmente.

Finalement, j'en arrive aux répercussions sociales et économiques de l'inflation. Ses effets sont terriblement injustes. Elle tend à récompenser la spéculation et certains groupes particuliers, qu'ils fassent partie du monde des affaires ou de celui du travail. Certains genres d'entreprises sont assez bien protégées contre l'inflation. Certaines entreprises peuvent augmenter leurs prix et se mettre à l'abri de l'inflation. D'autres sont durement touchées par un haut taux d'inflation. Elle fait donc régner l'injustice dans le monde des affaires.

C'est encore plus injuste quand on pense à certains secteurs de la société. Nous savons tous à quoi nous en tenir. Les gens qui ont économisé et ceux qui touchent des pensions sont

[Text]

part of a collective bargaining unit such as that in the civil service is well protected. Those are just a couple of examples.

Honourable senators and you, Mr. Chairman, could probably produce a longer, more comprehensive list of the complications. I offer those as examples that appear to me to be terribly significant. As long as we have this spectre of inflation, and the expectation of continued inflation, all of these debilitating distortions and this excessive volatility will continue.

By way of closing my brief opening comment, it is my view, at the outset, that not addressing this factor is nothing short of foolhardy. It continues to be by far the most significant problem in any discussion about whether interest rates should be higher or lower, or whether exchange rates should be higher or lower; those questions are symptomatic of a root problem that lies behind them. We have views on where interest rates should be or where exchange rates should be or what should be the interaction between them. It is my view that lying behind all of those problems is the totally unacceptable public and private attitude having to do with inflation and its continuation. To that extent, I believe it is quite correct to describe our circumstances as being close to devastating.

I think financial markets are in considerable disarray. Responses are being made by companies that I am aware of and am associated with as well as other companies, to protect their shareholders in these circumstances. These, however, are just reactions. They do not describe or predict anything that is close to what could be called an ideal business environment. The media and some others seem to think that high interest rates tend to benefit financial institutions; if that is the case I would simply point out that they certainly don't benefit the ones that I have anything to do with, which are three in number plus some interests in some banks. None of them is benefitted in the least by high interest rates; in fact the contrary is the case.

Those represent, Mr. Chairman, just a few thoughts of mine that set out where I stand on this question. I would be happy to answer any questions that flow from them.

The Chairman: The lead questioner is Senator Charbonneau.

Senator Charbonneau: Mr. Burns, you underline the fact that inflation is the real villain here. would you agree that the policy of high interest rates is the right one to combat and overcome this inflation that we are living with?

Mr. Burns: I do not know how we could expect to have anything but high interest rates. What possible manoeuvre would create a low interest rate environment in the circumstances where the inflation rate is from 10 to 12 per cent, and there's not too much confidence—at least none that I am aware of—that that rate will come down very much. The

[Traduction]

pénalisés, alors que, par exemple, ceux qui sont représentés par des syndicats très militants, comme c'est le cas pour la fonction publique, sont bien protégés. Ce ne sont que quelques exemples parmi bien d'autres.

Les honorables sénateurs et vous, monsieur le président, pouvez sans doute donner une liste encore plus longue et plus complète des problèmes qu'elle engendre. Je vous donne ceux-là, parce qu'ils me semblent particulièrement significatifs. Tant que nous serons aux prises avec ce spectre de l'inflation, et l'attente d'une inflation continue, toutes ces distorsions et toute cette instabilité persisteront.

Je voudrais terminer ces brèves observations en disant que ce serait à mon avis imprudent de ne pas faire tout en notre pouvoir pour régler ce problème. C'est toujours le facteur essentiel de toute discussion visant à déterminer si les taux d'intérêt sont trop hauts ou trop bas, ou si les taux de change devraient être plus hauts ou plus bas; ces questions montrent bien qu'il y a, à l'origine, un problème plus important. Nous avons des opinions sur ce que devraient être les taux d'intérêt ou les taux de change, et du rapport qu'il devrait y avoir entre eux. A mon avis, ce qui se cache derrière tous ces problèmes, c'est l'attitude totalement inacceptable des secteurs publics et privés envers l'inflation et sa continuation. Dans cette mesure, je crois qu'il est assez juste de définir la situation comme étant près du désastre.

Je pense que les marchés financiers sont dans un complet désarroi. Des sociétés que je connais et avec lesquelles je suis associé, prennent des mesures pour protéger leurs actionnaires dans une telle situation. Il ne s'agit cependant que de réactions. Elles ne peuvent définir ou laisser entrevoir quoi que ce soit qui puisse être considéré comme un milieu d'affaires d'idéal. La presse et d'autres semblent penser que les taux élevés d'inflation bénéficient aux institutions financières; je soulignerais tout simplement le fait qu'ils ne bénéficient certainement pas à celles avec lesquelles j'ai à faire, qui sont un nombre de trois, en plus des intérêts que nous possédons dans certaines banques. Aucune d'entre elles ne bénéficie en quoi que ce soit des taux élevés d'inflation; en fait, c'est tout le contraire.

Je vous ai fait part, monsieur le président, de certaines idées personnelles qui définissent ma position sur cette question. Je serais heureux de répondre à toutes les questions qu'elles ont pu soulever.

Le président: Le sénateur Charbonneau mènera le débat.

Le sénateur Charbonneau: M. Burns, vous soulignez le fait que l'inflation est l'ennemi numéro un. Seriez-vous d'accord pour dire que la politique des hauts taux d'intérêt est la bonne pour combattre et juguler cette inflation avec laquelle nous vivons?

M. Burns: Je ne vois pas comment nous pourrions nous attendre à avoir autre chose que des taux élevés d'inflation. Quelles manœuvres pourraient entraîner une baisse des taux d'intérêt, alors que le taux d'inflation se situe entre 10 et 12 pour cent et que peu de gens croient, du moins je n'en connais pas, que ce taux va diminuer. Les opinions au sein de la Power

[Text]

Power Corporation's viewpoint is mixed. Some of our companies are borrowers, users of capital, such as industrial companies. On the other hand, some of the companies are suppliers and financial institutions. On the one side, of course, the industrial organizations would tend to want the lower rates. I do not know how they could reasonably expect to get those lower rates, however. Who would lend them money at a lower rate? Individuals certainly would not. Fifteen per cent is not a very good rate of return if the tax rate is 50 per cent and the inflation rate is 12 per cent. That individual lender would be going backwards 5 per cent a year. I do not think that would be a very good idea. That has been done when people have had no option, but it does not make much economic sense.

Senator Charbonneau: Does it not follow that real investments have been postponed since the advent of these high rates of interest?

Mr. Burns: Of course, yes, there is no question about that. On the other side of the coin, there are not very many businesses that I am aware of that can afford to pay much more than 15 per cent, because they do not make any more than that. From the point of view of inflation psychology, the only reason one might consider borrowing money at 15 per cent—if one could get it for a long enough term—is that one would be paying it back in much cheaper dollars. Whatever a person builds or makes will be sheltered over the course of time by virtue of the higher price that he could get for his product. That would be the only reason for borrowing money at 15 per cent.

Senator Charbonneau: From that reasoning, does it not follow that economic development and growth is being stifled?

Mr. Burns: A high interest rate would certainly tend to retard investment in plants and equipment; there cannot be any question about that. It would retard growth. However, to be practical, I do not know how anything else could be expected. Who would supply the funds at any less an interest rate?

Senator Charbonneau: Are you then saying that, considering all of the social implications—unemployment, bankruptcies and so on—we have to live with that before we see the end of the tunnel? Is that what you are telling us?

Mr. Burns: I suppose there are many programs in place—on the federal, provincial and municipal levels—to alleviate the problems of those who feel the impact the most. I would offer this thought as regards the current economic malaise: there is probably more protection afforded those who are disadvantaged as a result of this high interest rate-slower growth policy than there would be protection afforded to people who are going to be hit if we have a higher rate of inflation. I do not think, therefore, that I could be supportive of anything that suggested artificially lowering interest rates in the context of a continuing high inflation rate with no real promise of the prospect of its coming down.

Senator Charbonneau: Assuming that the Bank of Canada wants to stop defending the dollar at the level at which it now

[Traduction]

Corporation sont partagées. Certaines de nos sociétés doivent emprunter, elles utilisent du capital, comme les sociétés industrielles. D'un autre côté, certaines de nos sociétés sont des fournisseurs et des institutions financières. Il va sans dire que les sociétés industrielles aimeraient voir baisser les taux d'intérêt. Je ne vois pas comment elles peuvent raisonnablement espérer obtenir une telle chose. Nous leur prêterions de l'argent à un taux inférieur à celui du marché? Des individus ne le feraient certainement pas. Quinze pour cent ne représente pas un taux de rendement très intéressant si le taux d'imposition est de 50 pour cent et celui de l'inflation de 12 pour cent. Le prêteur y perdrait 5 pour cent par année. Je ne crois pas que cela soit une très bonne idée. Cela a été fait lorsque les gens n'avaient pas le choix, mais cela n'a pas de sens économiquement.

Le sénateur Charbonneau: Ne s'en suit-il pas que les investissements ont été remis depuis l'avènement de ces taux élevés d'intérêt?

M. Burns: Bien sûr que oui, cela ne fait aucun doute. Il n'y a pas beaucoup d'entreprises que je connaisse qui puissent se permettre de payer plus de 15 pour cent, parce qu'elles ne font guère plus que cela. Si l'on tient compte de la psychologie de l'inflation, la seule raison qui puisse pousser quelqu'un à emprunter de l'argent à 15 pour cent, s'il peut le faire sur une assez longue période, c'est que les dollars qui serviront au remboursement d'un tel emprunt auront moins de valeur. Quel que soit le revenu que cette personne pourra alors en retirer, il sera protégé au long des années par le fait qu'elle pourra obtenir un prix plus élevé pour son produit. C'est la seule raison qui puisse justifier un emprunt à 15 pour cent.

Le sénateur Charbonneau: Ne ressort-il pas de ce raisonnement que la croissance de l'économie est arrêtée?

M. Burns: Un taux d'intérêt élevé tendra certainement à retarder tout investissement pour des usines ou de l'équipement; cela ne fait aucun doute. La croissance s'en trouve donc ralentie. Toutefois, si nous voulons être réalistes, je ne vois pas comment faire autrement. Qui serait prêt à nous en fournir les moyens à un taux moins élevé?

Le sénateur Charbonneau: Vous nous dites alors que, compte tenu de toutes les implications sociales, chômage, faillites, etc. nous devons vivre avec tout cela avant de voir la fin du tunnel? Est-ce que c'est ce que vous nous dites?

M. Burns: Je suppose qu'il existe de nombreux programmes, aux niveaux fédéral, provincial et municipal, qui visent à aider ceux qui sont le plus durement touchés. En ce qui a trait au malaise économique actuel, je dirais ceci: il y a probablement plus de protection offerte à ceux qui subissent cette politique de hauts taux d'intérêt et de faible croissance économique qu'il n'y en aurait si nous devions connaître un taux encore plus élevé d'inflation. Je ne pense pas, par conséquent, pouvoir appuyer toute mesure qui viserait à abaisser artificiellement les taux d'intérêt dans un contexte d'inflation continue sans véritable espoir qu'elle puisse diminuer.

Le sénateur Charbonneau: Supposons que la Banque du Canada décide de ne plus défendre le dollar au niveau où il se

[Text]

is—which is around 81 cents to 83 cents in terms of the U.S. dollar—what, in your opinion, would be the impact if the dollar were to fall to 70 or 75 cents? Where do you see the economy going in such a situation?

Mr. Burns: You could look at Power Corporation's investments and you might presume that we would be a substantial beneficiary of such a policy—the big exporters of pulp and paper and newsprint; and the life company, Great West, is a big exporter of financial services. So a lower Canadian dollar has the appearance of being, in the short term, quite profitable; but in the long term I think it is a disaster.

Senator Charbonneau: Why?

Mr. Burns: Because I think that collectively and individually you give away your productivity, you ride on that extra bonus to the extent that at some point in the future that dollar restores itself back to something like par or a higher level. Your gain is then all over. You are finished. The pulp and paper industry has been pretty well given away with the 20 cents that they got.

Senator Frith: I am sorry, I did not hear what you said.

Mr. Burns: In the pulp and paper industry, which predominantly is an exporter of newsprint and pulp and paper, Canadian wage rates are higher when compared with U.S. rates, by about as much as 18 cents to 20 cents, with the result that if the Canadian dollar moved back up 19 cents you would be immediately non-competitive. I think the Prime Minister had something to say about that. He said that we were running the risk nationally of overpricing ourselves and that in a new, restored economic environment we would not be competitive internationally. I think he was correct in saying that. But if you were to let the dollar go to, say, 75 cents, I do not know how you would hold it at that. There is a huge flight of capital out of this country right now, which I am sure you are well aware of. If you were to let the dollar go, I think the rate of flow would be enhanced—if you could get the money out. If you cannot hold it at 75 cents, where do you go from there—to 65 cents? And what does that do to your consumer price index? The Conference Board, a while back, ran some numbers on the CPI rate on their model as it would be influenced by a 75-cent or 70-cent dollar. Anyone who models the Canadian economy can do that. I have forgotten the exact relationship, but it was something to the effect that every one and a half or two points on the interest rate was worth a point on the consumer price index in Canada. It was a point just in the first year, but then the COLA contracts would kick in another half point the following year. So if you dropped it to 70 cents you are talking about a CPI increase of five cents the first year, automatically going to six cents in the second and to seven in the third. What does that do? I cannot see the lower dollar, in that context, doing anything but exacerbating a bad situation. I do not think that is an easy way out. I think we have to hang tough.

[Traduction]

trouve actuellement—soit aux environs de 81 à 83 cents par rapport au dollar américain—quelles seraient, à votre avis, les répercussions si le dollar devait tomber à 70 ou 75 cents? Que pensez-vous qu'il adviendrait à l'économie dans un tel cas?

M. Burns: Vous pourriez regarder les placements de Power Corporation et en déduire que nous bénéficierions largement d'une telle politique; nous sommes de gros exportateurs de papier et de papier journal, de même que la société d'assurances, la Great West, est une grosse exportatrice de services financiers. Un dollar canadien plus faible a l'apparence d'être, à court terme, très profitable; mais à long terme, je pense que ce serait un désastre.

Le sénateur Charbonneau: Pourquoi?

M. Burns: Parce que je crois que, collectivement et individuellement, vous laissez alors tomber la productivité, vous vous contentez de profiter de ce cadeau jusqu'au moment où le dollar reprendra sa parité ou plus. Votre gain est alors terminé. Vous êtes finis. On peut même dire que l'industrie des pâtes et papier se retrouverait alors en très mauvaise posture.

Le sénateur Frith: Excusez-moi, mais je n'ai pas entendu ce que vous venez de dire.

M. Burns: Dans l'industrie des pâtes et papier, qui est surtout une industrie exportatrice de papier et de papier journal, les taux salariaux au Canada sont plus élevés que ceux en vigueur aux États-Unis, d'autant que 18 à 20 cents, ce qui signifie que si le dollar canadien remonte de 19 cents, vous ne seriez plus alors concurrentiels. Je pense que le premier ministre a dit quelque chose à ce sujet. Il a dit que nous courrions le risque de nous surévaluer et que si la situation économique s'améliorait, nous ne serions plus compétitifs sur le marché international. Je crois qu'il avait raison. Mais si vous devez laisser le dollar tomber à, disons, 75 cents, je ne sais pas comment vous pourriez faire pour le maintenir à ce niveau. Il y a déjà une fuite importante de capitaux, je suis sûr que vous en êtes très conscients. Si vous laissiez aller le dollar, je pense que la fuite des capitaux s'accroîtra, si les gens ont la possibilité de le faire. Si vous ne pouvez pas le maintenir à 75 cents, jusqu'où irez-vous, à 65 cents? Qu'arriverait-il alors à l'indice des prix à la consommation. Le Conference Board a effectué, il y a quelque temps, des calculs au sujet de l'indice des prix à la consommation si le dollar tombait à 75 ou 70 cents. Quiconque peut établir un modèle de l'économie canadienne peut faire les mêmes calculs. J'ai oublié le rapport exact, mais il me semble qu'on en arrivait à la conclusion que chaque point et demi ou deux points du taux d'intérêt représentaient un point de l'indice des prix à la consommation au Canada. Cela représentait un point la première année, mais les contrats du COLA viendraient y ajouter un autre demi point l'année suivante. Si vous laissez donc tomber le dollar à 70 cents, vous devez tenir compte d'une augmentation de cinq cents de l'indice des prix à la consommation la première année, de six cents l'année suivante et de sept cents la troisième année. Quel en est le résultat? Je ne vois pas ce qu'un dollar plus bas pourrait faire d'autre qu'empirer une situation déjà mauvaise. Je ne pense pas qu'il existe un moyen facile de s'en sortir. Je crois que nous devons maintenir la ligne dure.

[Text]

Senator Charbonneau: From the point of view of a pure rate of interest, what changes in capital markets—you touched briefly on that a little earlier—have occurred that are affecting business growth and development?

Mr. Burns: That is a good question. If you had not asked it, I would have inserted it somewhere. I think that is critical. So much of what is heard now is the discussion of pure interest rates and the cost of money, as if all money were the same. But industrial capital-intensive business does not operate just on money; it needs long term money, it needs a fixed rate. It wants to borrow money for 10 years or 15 years. In the old days you could get it for 20. Only with that kind of stability and capacity in your financial planning can you possibly afford to take the risks of getting into what is probably a fairly risky venture anyway. You cannot enter into any venture that has too many variables built into it. If you have a variable cost of money, a floating rate, it is dynamite. It would not have been perceived as dynamite a few years ago. Last year we saw a prime rate of 21 per cent or higher. From the life company's standpoint we used to get a lot of resistance to what they thought were our rates a few years back when we were charging 10.5 per cent for 15-year money. They said no, it would be better if they borrowed from the banks and got the floating rate, because they could get it at 7 per cent.

Senator Benidickson: We had a fixed rate in the Bank Act at some time.

Mr. Burns: Yes, quite some time ago. When the unthinkable happens, if it never occurs to you that it is possible to get 20 per cent, I guess you will not worry about it; but when you have seen it happen once, and seen the impact it has on your earnings and how close even a very viable business can come to going down in a short period of time, it is pretty scary. Everyone says to himself "I won't do that again." So they cannot get the long term money, other than on the Euromarket and that is pretty thin; it is only for prime, triple A or double A credit companies. There isn't any long term money now. It would be for about three years, I should think if I could get it, and no one is going to put it out. So it is not just a question of rate; it is the fact that the whole financial structure that provided a range of financial instruments to suit corporate needs has disappeared. Everyone today plays the short term game—the life companies and trust companies. It is the only possible avenue for those institutions to take, because, among other things, they have to match their assets and their liabilities, and their liabilities have gone short on them.

So the discussion cannot just be as simplistic as dwelling on interest rates. It has to encompass questions of availability, the gathering together of the supply of other forms of capital, its term and its variety. You can see it in the "tombstone" ads in the papers now. There are people who are able to finance themselves in Canada, but they are very few and far between. I heard yesterday of someone whom I cannot name who is toying with 15.5 per cent convertible preferred. How many

[Traduction]

Le sénateur Charbonneau: Du point de vue du simple taux d'intérêt, quels changements dans le marché des capitaux, vous avez brièvement abordé le sujet auparavant, se sont-ils produits qui touchent la croissance et l'expansion des affaires?

M. Burns: C'est une excellente question. Si vous ne me l'aviez pas posée, je me serais arrangé pour l'amener sur le tapis. Je crois qu'il s'agit d'une question capitale. À l'heure actuelle, nous n'entendons parler que des taux d'intérêt, du coût de l'argent, comme si tous les capitaux étaient de même nature. Le capital industriel, des entreprises très actives ne fonctionnent pas uniquement avec de l'argent, a besoin de fonds à long terme, il a besoin d'un taux fixe. Les industries veulent pouvoir emprunter de l'argent pour 10 ou 15 ans. Seules cette stabilité et cette possibilité de planification financière peuvent vous permettre de prendre le risque de vous aventurer dans quelque chose qui reste très hasardeux. Vous ne pouvez vous lancer dans un projet qui comporte trop de variables. Si vous avez un coût variable de l'argent, un taux flottant, c'est de la dynamite. Cela n'aurait pas été considéré aussi dangereux il y a quelques années. L'année dernière nous avons connu un taux privilégié de 21 p. 100 et plus. La société d'assurances a opposé une forte résistance vis-à-vis des taux de 10,5 p. 100 pour 15 ans que nous lui offrions. Elle a refusé en pensant qu'il serait préférable d'aller voir les banques et d'obtenir un taux flottant à 7 p. 100.

Le sénateur Benidickson: Nous avions un taux fixe dans la Loi sur les banques à un certain moment.

M. Burns: Oui, cela fait bien longtemps. Lorsque l'impensable s'est produit, à moins que vous n'ayez déjà pensé qu'il pourrait y avoir un taux de 20 pour cent, dans ce cas vous n'avez pas à vous inquiéter, mais lorsque vous constatez que cela peut arriver et que vous vous rendez compte des effets que cela a sur vos revenus, et de quelle façon une entreprise même solide peut frôler le désastre en un rien de temps, il est normal que vous ayez peur. Chacun se dit alors, je ne le ferai plus. Ils ne peuvent donc plus obtenir de l'argent à long terme, à part sur le marché européen et c'est assez restreint; il est réservé aux entreprises qui possèdent la cote de crédit trois A ou deux A. Il n'y a plus d'argent disponible à long terme, à l'heure actuelle. Je crois qu'on ne peut en obtenir que pour trois ans, quand la chose est possible, et encore personne ne semble prêt à le faire. Il ne s'agit donc pas uniquement du taux, mais bien du fait que l'ensemble de la structure financière, qui offrait un vaste choix d'instruments financiers pour répondre aux besoins des sociétés, a disparu. Tout le monde joue maintenant le jeu du court terme, aussi bien les compagnies d'assurances que les fiducies. C'est la seule voie qui reste ouverte à ces institutions parce que, entre autres choses, elles doivent équilibrer leurs actifs et leurs passifs et que leurs passifs se sont accrus.

Nous ne pouvons donc pas nous contenter de discuter des taux d'intérêt. Il faut aborder les questions de la disponibilité, du regroupement possible d'autres formes de capital, ses modalités et sa diversité. Vous pouvez le constater dans les placards publicitaires qui paraissent dans les journaux de nos jours. Il y a des gens qui sont capables de se financer au Canada, mais ils sont peu nombreux et très éloignés. J'ai entendu parler hier d'une personne, que je ne peux nommer,

[Text]

companies that you know of can possibly afford to offer such an instrument? you can guess the kind of company that could. It would be someone who had a pretty sure return on investment capital. There is no one that I know of who could do that. So what does the ordinary or even the very good industrial company do in the context? If it requires capital, it must go short.

Senator Charbonneau: Does not such an example fuel inflation even more because that company has to pass on its costs?

Mr. Burns: For some time, or at least up until last year, there was the feeling that it was relatively easy to pass on costs, but I do not think that there are many businesses now who have that feeling. That is why it is easy to guess who will pass on costs. Certainly, it will not be any of us. The government can afford to do that, but I don't think anybody else can.

Senator Charbonneau: If the Bank of Canada retreated from its current practice of setting the bank rate on a weekly basis in order to reduce the uncertainty and volatility in the interest rates, would it help at all?

Mr. Burns: I don't think it would make any difference. Instead of worrying about it once a week, we would have to worry about it every day. Certainly, I am not a central banker, but I presume that they take a measure of the week's events in establishing what is a balance and, of course, that is where your relationship and your exchange rate comes in, because you want to protect the dollar, too. So it is set in the context of what the central bank thinks will be done in Washington. I do not think it would make any difference if the bank stopped setting the rate.

Senator Charbonneau: Speaking of Washington, we read now that the average inflation rate in the United States for the past four months has been 3.5 per cent. Why do we not have that rate here? We are not going down.

Mr. Burns: I don't suppose this is the forum for any partisan comments.

Senator Charbonneau: It is certainly not a partisan question.

Mr. Burns: I think the United States has a totally different environment. They have a different government and a different attitude, particularly among the people. I visited the southwest coast of the United States a couple of weeks ago for four or five days. After talking to businessmen and looking at investments there, I came to the conclusion that there is an amazing difference in the public attitude. I do not believe that Wall Street likes what President Reagan is doing, but my guess is that the people out there, at least the people in the construction industry, think it is pretty good. So the President is working from a very good position because of the attitude of the public, and it is quite different from what would prevail in Canada today.

[Traduction]

qui contemple la possibilité d'offrir des actions privilégiées convertibles à 15,5 pour cent. Combien de compagnies connaissez-vous qui puissent en faire autant? Vous pouvez deviner le genre de compagnie dont il s'agit. Il faut que cette personne obtienne un rendement très sûr de son capital de placements. Je ne connais personne qui puisse en faire autant. Que peut donc faire une entreprise industrielle ordinaire ou même une très bonne entreprise dans un tel contexte? Si elle a besoin de capitaux, elle doit accepter des découverts.

Le sénateur Charbonneau: Un exemple de ce genre ne suffit-il pas à alimenter l'inflation davantage parce que l'entreprise doit faire absorber ses coûts?

M. Burns: Il fut un temps, du moins jusqu'à l'année dernière, où il semblait relativement facile d'agir ainsi, mais je ne pense pas qu'il y ait maintenant beaucoup d'entreprises qui pensent ainsi. C'est pourquoi il est assez facile de savoir qui agira ainsi. Il est certain que ce ne sera pas quelqu'un parmi nous. Le gouvernement peut se permettre de le faire, mais je ne pense pas que quelqu'un d'autre le puisse.

Le sénateur Charbonneau: Si la Banque du Canada cessait de fixer le taux bancaire toutes les semaines de manière à diminuer l'incertitude et la volatilité des taux d'intérêt, est-ce que cela serait d'un grand secours?

M. Burns: Je ne crois pas que cela fasse une grande différence. Au lieu de s'en inquiéter une fois par semaine, il faudrait nous en inquiéter tous les jours. Je ne suis pas un banquier, mais je suppose qu'ils évaluent la moyenne de la semaine pour déterminer un certain équilibre et voilà où intervient votre rapport entre le taux de change et les taux d'intérêt, parce qu'il est nécessaire de protéger aussi le dollar. Il est donc fixé en fonction de ce qui se passe à Washington. Je ne pense pas que cela puisse faire une différence si la banque cesse de fixer le taux.

Le sénateur Charbonneau: En parlant de Washington, nous apprenons maintenant que le taux moyen d'inflation aux États-Unis pour les quatre derniers mois est de 3,5 p. 100. Pourquoi n'avons-nous pas le même taux ici? Il ne diminue pas.

M. Burns: Je présume que ce n'est pas l'endroit pour faire des commentaires partisans.

Le sénateur Charbonneau: Ce n'est certainement pas une question partisane.

M. Burns: Je crois que le contexte américain est complètement différent. Ils ont une attitude et un régime très différents. Les gens réagissent différemment. J'ai passé quatre ou cinq jours sur la côte sud-ouest des États-Unis il y a quelques semaines. Après avoir rencontré des hommes d'affaires et étudié les investissements qui y ont cours, j'en arrive à la conclusion qu'il y a une différence étonnante dans l'attitude des gens. Je ne crois pas que Wall Street apprécie ce que le président Reagan est en train de faire, mais j'ai l'impression que les gens, du moins ceux dans l'industrie de la construction, pensent que c'est très bien. Le président peut donc compter sur l'appui de bien des gens et c'est très différent de ce qui pourrait arriver au Canada à l'heure actuelle.

[Text]

By their standards, they are having a hard time. The prevailing view in that part of the United States is that they should continue to work with both of these policies and in that way they will beat inflation. They are not bothered by the fact that they may be pushing Wall Street.

In any event, it is not for me to say whether it is right or wrong. I think there is a different public attitude. Certainly, there is evidence of a different position between business and labour in the United States. The Teamsters' Union, the largest union in that country, I understand settled a contract for three years with no increase at all. Yet, the pulp and paper workers in the east are advocating that they will go to the bargaining table this summer asking for a 20 per cent increase.

Senator Roblin: According to the press the Edmonton transport system workers settled for 23 per cent for the next year and 46 per cent over two years.

Mr. Burns: The other thing we must consider with regard to the United States is that the price of gasoline at the pumps there has come down quite considerably in the last few months and that would have a very big impact on whatever their equivalent is to our CPI. So even if the rate of inflation ends up at 5 per cent for the year for that country, that would be quite a bit lower than what Canada will arrive at. This, of course, is one of the major considerations in not letting our dollar go, because it will increase the cost of living for Canadians and will have the effect of widening the spread between the two countries. It will go from a 10 per cent-5 per cent ratio to probably 13 per cent-5 per cent ratio, which would put a horrendous amount of pressure on our reserves. Canada seems to be in a lower response frame and we have a different range of problems. I think the fact that this spread is opening up as wide as it is represents a very serious problem for Canada. I don't think it can be allowed to stay there for too long.

Senator Charbonneau: Are you telling us that this is strictly because of the attitude of the people there?

Mr. Burns: To the extent that I think the political leaders ultimately have to pay attention to what the people are thinking, yes.

Senator Doody: Eventually.

Mr. Burns: At least, I would say it stems from that. I think we in Canada were slower to respond, and I am not picking out labour, government or anybody else, to the seriousness of the problems that were developing. Programs and policies were going ahead all over the place which were counter-productive to this main problem. One could argue all day about how much they contributed to the problem, but one cannot quarrel with the argument that they didn't do it any good. The National Energy Program, in my opinion, did not do our financial market or circumstances any good at the time.

[Traduction]

Selon leurs normes, ils vivent une période difficile. Mais ils sont généralement d'avis, du moins dans cette région des États-Unis, qu'ils doivent continuer à fonctionner avec ces deux politiques et que c'est le seul moyen de juguler l'inflation. Ils ne s'inquiètent pas du fait que cela puisse déranger Wall Street.

En tout cas, ce n'est pas à moi de dire s'ils ont raison ou tort. Je crois que l'attitude du public est différente. Il est certain que nous avons la preuve que les positions des hommes d'affaires et des syndicats sont très différents aux États-Unis. Le Teamster's Union, le plus important syndicat de ce pays, a signé une convention, d'après ce que j'ai pu comprendre, qui ne comporte pas d'augmentations. Les travailleurs de l'industrie des pâtes et papier, dans l'est, déclarent pourtant qu'ils vont demander une augmentation de 20 p. 100.

Le sénateur Roblin: Selon la presse, les travailleurs du réseau de transport d'Edmonton ont accepté 23 p. 100, pour l'année prochaine, et 46 p. 100, pour les deux années suivantes.

M. Burns: Nous devons tenir compte d'un autre facteur, en ce qui concerne les États-Unis, c'est que le prix de l'essence à la pompe a baissé considérablement au cours des derniers mois et que cela a eu un effet très important sur l'équivalent chez eux de notre indice des prix à la consommation. Ainsi, même si le taux annuel d'inflation devait se retrouver à 5 p. 100 dans ce pays, ce serait beaucoup plus bas que ce que le Canada pourrait connaître. C'est une raison importante pour ne pas laisser tomber notre dollar, parce que cela aurait pour effet d'augmenter le coût de la vie des Canadiens et entraînerait un écart plus grand entre les deux pays. Le rapport pourrait être alors de 13 à 5 p. 100, au lieu de 10 à 5 p. 100, ce qui exercerait de fortes pressions sur nos réserves. Le Canada semble se trouver dans une situation où les réactions seraient moins favorables et nous avons des problèmes très différents. Je pense que le fait que cet écart s'élargisse, autant qu'il le fait en ce moment, représente un véritable danger pour le Canada. Je ne pense pas que nous puissions le laisser ainsi pendant très longtemps.

Le sénateur Charbonneau: Êtes-vous en train de nous dire que c'est ainsi en raison de l'attitude des gens ici?

M. Burns: Dans la mesure où les dirigeants politiques doivent tenir compte de ce que les gens pensent, oui.

Le sénateur Doody: Éventuellement.

M. Burns: Du moins, je dirais que le problème vient de là. Je pense que nous, Canadiens, avons réagi moins rapidement et je ne fais pas allusion aux travailleurs, au gouvernement ou à quelqu'un en particulier, mais nous avons réagi trop lentement face aux difficultés qui se développaient. Nous avions dans tous les domaines des programmes et des politiques qui ne pouvaient d'aucune façon régler le véritable problème. On pourrait consacrer toute la journée à savoir s'ils ont contribué au problème, mais il est assez facile de dire qu'ils n'ont pas servi à le régler. Le programme énergétique national n'a, à mon avis, rien fait pour améliorer la situation à l'époque.

[Text]

Senator Charbonneau: In your opening remarks you mentioned that inflation is creating a misallocation of resources and so on. Could you develop that a little further?

Mr. Burns: It is interesting to measure the difference in the portfolio policies of financial institutions over a period of say three years in comparison with the three years preceding. The inflation psychology which prevailed caused enormous investment in Canada, much more so than in the United States. Such things, for example, as shopping centres and other real estate ventures were presumed to be the best kind of inflation hedge. Whether they happened to be the best kind of investment for Canada or not, wasn't really considered by anybody. There was an enormous amount of focus by individuals, portfolio managers and financial institutions on trying to invest money in an attempt to insulate from the very serious erosion of capital by inflation which was eating up the rate of return. Shopping centres were considered a good bet because the leases, as you know, float on the basis of sales. So if the cost of groceries went up, then the cost of the lease went up, and you were pretty well protected. Office properties to some extent were the same. On a macro basis across the country, we were busy building office buildings, shopping centres and that sort of thing, but the guy who needed a new shipyard or something like that couldn't get any money or couldn't afford to pay for it.

Senator Charbonneau: One question I would like to ask is with regard to the impact of the budget on life insurance but I think I will refrain from that temporarily anyway.

The Chairman: I wonder if it would be a good idea, Senator Charbonneau, if we were to let other senators ask questions and then come back to you?

Senator Charbonneau: Certainly.

Mr. Burns: If the chairman is not going to let me answer that question, then I will get it in somewhere else.

The Chairman: Would you like to answer that question? It seems a pity to come all this way and not be able to do so.

Mr. Burns: I would not worry so much about the impact on life insurance companies as I would about the impact on the long term capital markets of the country. I have already described the circumstance which has caused almost a total devastation of the availability of long-term capital. A tax measure that provides for taxing every three years a long term savings plan just about finishes any conceivable public interest in that way of saving money. I will duck the private brief on the life insurance companies. They are quite viable. They will survive. They will find something else to do. With regard, however, to any kind of encouragement to save money and keep it saved, which in fact represented the long term capital market, which I have tried to describe as being very important, that kind of initiative certainly was ill-advised if one wanted to keep alive some semblance of a long-term capital supply in the country.

[Traduction]

Le sénateur Charbonneau: Dans votre déclaration préliminaire, vous mentionnez que l'inflation entraîne une mauvaise utilisation des ressources. Pourriez-vous en parler davantage?

M. Burns: Il est intéressant d'étudier les différences entre les politiques relatives aux portefeuilles des institutions financières au cours des trois dernières années par rapport aux trois années précédentes. La psychose de l'inflation qui avait cours a entraîné d'énormes investissements au Canada, beaucoup plus qu'aux États-Unis. Des choses telles que les centres d'achat et d'autres projets dans l'immobilier étaient considérées comme la meilleure protection contre l'inflation. Qu'ils aient été les meilleurs placements pour le Canada, personne ne s'en souciait. Les individus, les gestionnaires de portefeuilles et les institutions financières mettaient l'accent sur des placements visant à protéger d'une forte érosion du capital par une inflation qui rongait le taux de rendement. Les centres d'achat étaient considérés comme intéressants parce que les baux, comme vous le savez, varient selon les ventes. Si le coût des produits d'alimentation montaient, le coût du loyer s'élevait également, ainsi vous étiez assez bien protégés. Les édifices à bureaux offraient jusqu'à un certain point la même protection. Nous étions donc très occupés, à travers tout le pays, à construire des édifices à bureaux, des centres d'achat et ce genre de choses, mais celui qui avait besoin d'un nouveau chantier naval ou quelque chose du genre, ne pouvait obtenir d'argent ou n'avait pas les moyens de se le payer.

Le sénateur Charbonneau: Je voulais vous poser une question au sujet des répercussions du budget sur les assurances-vie, mais je crois que je vais attendre un meilleur moment.

Le président: Je me demande, sénateur Charbonneau, si ce ne serait pas une bonne idée de laisser d'autres sénateurs poser des questions et de vous redonner la parole un peu plus tard?

Le sénateur Charbonneau: Je vous en prie.

M. Burns: Si le président ne veut pas me laisser répondre à cette question, j'y reviendrais un peu plus tard.

Le président: Aimerez-vous répondre à cette question? Ce serait dommage d'avoir fait tout ce chemin et de ne pas pouvoir le faire.

M. Burns: Je ne m'inquièterais pas tant des répercussions sur les compagnies d'assurance que de celles qui touchent les marchés des capitaux à long terme dans ce pays. J'ai déjà décrit les circonstances qui ont entraîné une disparition presque totale de capitaux à long terme. Une mesure fiscale qui prévoit l'imposition tous les trois ans d'un régime d'épargne à long terme ne peut qu'anéantir, à toutes fins utiles, l'intérêt du public pour ce genre d'épargne. C'est ici que je ferais quelques observations au sujet des compagnies d'assurance-vie. Elles sont très rentables. Elles survivront. Elles trouveront quelque chose d'autre à faire. En ce qui concerne cependant toute espèce d'incitation à l'épargne, qui en fait représente le marché du capital à long terme que j'ai essayé de décrire comme étant très important, ces initiatives n'étaient certainement pas très judicieuses si l'on veut conserver un semblant de disponibilité de capitaux à long terme dans ce pays.

[Text]

The Chairman: That is an interesting point. Have the life insurance companies been maintaining a long-term investment posture with those long-term funds?

Mr. Burns: Yes.

The Chairman: That would presumably change if the term were shortened a great deal by the budget initiative.

Mr. Burns: The investment policy of a life insurance company is quite simple. You match. If someone gives you some money that you calculate you will have for five years, you match it with a five year term. Now, you can match with a five year term, making a mix of threes and sevens, or twos and tens, but you are going to get it averaged, because they want their money back in five years, and you had better have that same money there, with the rate exactly the same as what was undertaken to provide to them and provide you with funds. Certain categories of life company premiums tended to be quite long-term in their duration. An individual buying a life insurance policy at the age of 28—a permanent cash value policy—on the average might keep it 17 or 18 years—for quite a long time, anyway. You would be quite secure in investing it in a 15 year bond if you thought it was going to last that period of time. But in the face of an effective collapse of the whole long savings market, then you would quite patently be very, very foolish to lend money out for 15 years when the term on the liability side might be as low as two years or one year. I think, therefore, that the implication of that particular measure is perhaps, even though we are interested in a life company, not so much pure horror as regards its impact on the life company as, in point of fact, it is with regard to its effects on the earnings of the life company, which, from that kind of business, are in fact, very, very modest—in fact peanuts; but it has certainly finished off any prospect of being able to accumulate all those small savings and then in turn lend them out as an intermediate or long term capital requirement.

Senator Bosa: It was the life insurance companies that introduced those arrangements that have a duration of five years. It was not the government budget that caused a lessening of confidence on the part of the investing public.

Mr. Burns: No. In my preliminary remarks I was making the comment that the whole financial focus, with regard to individuals, as well as institutions, has come down to something of a very short duration. Naturally if you are in the business of marketing something you are anxious to catch what the public is interested in. I checked at Montreal Trust this morning to see what was happening in their affairs, and they do not even get any 180-day money, apparently. Everything is on the basis of 30 to 60 days. I do not think there is any longer such a thing as a five-year term. You cannot even get 180 days. How long that will last I do not know. These things are subject to change.

Senator Bosa: With regard to the investment annuities that life insurance companies are marketing, it appears that these are available at one, three and five year terms, with the option of terminating them before the end of the fifth year. I thought

[Traduction]

Le président: C'est un point de vue intéressant. Est-ce que les compagnies d'assurance ont conservé une position d'investissement à long terme avec ces fonds à long terme?

M. Burns: Oui.

Le président: Je suppose que cette situation changerait radicalement si les termes étaient raccourcis de manière substantielle en raison des mesures budgétaires.

M. Burns: La politique d'investissement d'une compagnie d'assurance-vie est assez simple. Il faut équilibrer. Si quelqu'un vous donne une certaine somme d'argent dont vous pouvez disposer pendant cinq ans, vous offrez donc un terme de cinq ans. Vous pouvez évidemment maintenir l'équilibre en offrant des termes de trois et sept ans ou de deux et dix ans, mais il faudra établir une moyenne parce qu'ils voudront obtenir leur argent dans cinq ans et il vous faudra avoir l'argent disponible, au même taux que celui qui a été offert et qui vous a permis d'obtenir les fonds. Certaines catégories de primes d'assurance-vie tendent à être à long terme. Un individu achetant une assurance-vie à 28 ans—une police dont la valeur au comptant est permanente, la conservera en moyenne 17 à 18 ans, en tout cas, une assez longue période. Vous pourrez alors en toute sécurité l'investir dans une obligation de 15 ans, si vous pensez pouvoir conserver ces fonds durant toute cette période. Mais en regard d'un effondrement possible de tout le marché des épargnes à long terme, vous seriez bien fou de prêter de l'argent pour 15 ans, alors que les termes du passif peuvent être aussi limités que deux ou un ans. Je pense que les conséquences d'une telle mesure, même si nous possédons des intérêts dans une compagnie d'assurance-vie, ne sont pas seulement un véritable désastre en ce qui concerne les compagnies d'assurance-vie, mais surtout en ce qui concerne les revenus de telles compagnies qui, dans ce genre d'affaires, sont en fait très très modestes, presque rien; cela met certainement fin à toute possibilité d'accumuler toutes ces petites épargnes et de pouvoir les prêter pour des besoins de capitaux à moyen ou long terme.

Le sénateur Bosa: Ce sont les compagnies d'assurance-vie qui ont introduit ces accords pour des durées de cinq ans. Ce n'est pas le budget du gouvernement qui a entraîné une perte de confiance chez les investisseurs.

M. Burns: Non. Dans mes observations préliminaires, je soulignais le fait que l'attention de tous les milieux financiers, des individus ainsi que des institutions, s'est concentrée sur le court terme. Il est évident que si vous devez vendre quelque chose aux gens, il faut que vous teniez compte de ce qu'ils veulent. J'ai vérifié ce matin ce qui se passait au Montreal Trust et il semble qu'il ne peut même pas obtenir de l'argent pour 180 jours. Tout ce fait sur une base de 30 à 60 jours. Je ne pense pas qu'il existe encore quelque chose comme un terme de cinq ans. Vous ne pouvez même plus obtenir un terme de 180 jours. Je ne sais pas combien de temps cela va durer. Toutes ces choses peuvent changer.

Le sénateur Bosa: En ce qui concerne les régimes rentes d'épargne-actions que les compagnies d'assurance-vie ont mis sur le marché, il semble que ceux-ci soient disponibles pour des termes de un, trois ou cinq ans, avec la possibilité d'y mettre

[Text]

someone referred to the impact of the budget on life insurance companies, and I thought you answered that question by saying that it would change the investment climate. My understanding is that the matter is still under consideration, and that the companies are still talking with the Department of Finance.

Mr. Burns: That is quite right; the minister announced that the matter would be open for discussion, and as far as I know, those discussions are still going on.

Senator Bosa: There are intense discussions taking place.

Mr. Burns: Yes, which is very positive, and, I think, very constructive, because I think we should not be dealing always simplistically with what the cost of money is, as if all money were the same, which it is not. Money can have a totally different nature, depending on its term. From an industrial standpoint what you want is a long term, not a short one.

Senator Roblin: Mr. Burns has started so many trains of thought in my mind, I hardly know where to begin. I was interested, however, in his comparison between varying attitudes, because that is so important in economic affairs, it seems to me, and particularly with regard to attitudes in Canada and the United States.

If I had to describe one characteristic of Canadian's attitudes, it is our fanatic belief in gradualism. We never believe in facing up to things when they happen if we can help it, and we try to mitigate the effect of events over a term rather than dealing with them at once. I tried to develop this line of thought with Governor Bouey, when he was here, because he is the arch-priest of gradualism these days. He has been gradualizing his monetary policy over the last six or seven years, and when one sees that the forecasts are for no appreciable change in inflation in 1982, we are in for another year of the same, and we also have gradualism embedded in the NEP as far as its pricing structure is concerned.

My question is directed towards the merits of that approach; for instance, the approach that some others have taken in energy—certainly the Japanese have been among them—with the result that they seem to get over their crises more quickly than we do. Ours are still lingering when they are marching off in another direction. What are your views on gradualism as an economic policy for the management of Canadian affairs by our government?

Mr. Burns: I guess gradualism, almost by definition, presumes that time is on your side, and that events will unfold at the rate at which you planned them to unfold. You may think you are going to go about something gradually, but if there are forces on the other side that choose to act more quickly or more slowly, your program is in some trouble. I do not think it works, because I think events outside move much faster than

[Traduction]

fin avant l'échéance de cinq ans. Je pensais que quelqu'un avait fait allusion aux répercussions du budget sur les compagnies d'assurance-vie et je pensais que vous y aviez répondu en disant que cela changerait la nature des investissements. J'ai cru comprendre que la question était toujours à l'étude et que les compagnies en discutaient encore avec le ministère des Finances.

M. Burns: C'est tout à fait exact; le ministre a annoncé que la question restait ouverte à la discussion et, autant que je sache, les discussions se poursuivent.

Le sénateur Bosa: Des discussions en profondeur ont lieu en ce moment.

M. Burns: Oui et c'est très encourageant. Je pense qu'il en est ainsi parce que nous ne devrions pas nous contenter de discuter d'une manière simpliste de ce que coûte l'argent, comme si l'argent était toujours de même nature, ce qui n'est pas le cas. L'argent peut être de nature très différente selon les termes. Du point de vue des industries, ce qu'elles veulent c'est du long terme, pas du court terme.

Le sénateur Roblin: M. Burns a fait naître une telle quantité de pensées que je ne sais plus par où commencer. J'étais cependant intéressé par la comparaison qu'il a faite entre les différences d'attitudes, parce que c'est très important dans le domaine économique, à ce qu'il me semble, et plus particulièrement en ce qui a trait aux différences d'attitudes entre les États-Unis et le Canada.

Si je devais décrire une caractéristique de l'attitude des Canadiens, je parlerais de notre croyance fanatique au gradualisme. Nous ne voulons jamais faire face aux événements lorsqu'ils se présentent, si nous pouvons faire autrement, et nous essayons d'atténuer les effets des événements sur une période de temps plutôt que de les attaquer de front. J'ai essayé d'en discuter avec le Gouverneur Bouey, lorsqu'il était ici, parce qu'il est le grand prêtre du gradualisme de nos jours. Il a échelonné sa politique monétaire sur les six ou même sept dernières années et nous constatons que les prévisions ne laissent entrevoir aucun changement appréciable pour 1982, que nous nous préparons à vivre une autre année du même régime. Nous pouvons également constater la présence du gradualisme dans le P.E.N., du moins en ce qui concerne la structure des prix.

Ma question porte sur les mérites d'une telle approche, par exemple, l'approche que certains ont adoptée dans le domaine de l'énergie, les Japonais entre autres, qui semble entraîner des résultats plus rapides que les nôtres alors que nous traînons de la patte pendant qu'ils prennent une autre direction. Que pensez-vous du gradualisme comme politique économique pour la gestion des affaires canadiennes par notre gouvernement?

M. Burns: Je suppose que le gradualisme, par sa définition même, présume que le temps est de notre côté et que les événements se produiront au rythme que nous avons prévu. Vous pouvez penser que vous pouvez vous en sortir graduellement, mais si des forces se mettent en action plus rapidement ou plus lentement, votre programme est en difficulté. Je ne pense pas qu'une telle politique fonctionne, parce que je crois

[Text]

the program suggested in 1975, or whenever the policy really started to unfold in Canada. I think that one of the complications is that psychologically the policy of gradualism did not do anything to encourage the mass of Canadians to understand the seriousness of the problem. There was too much aspirin being taken. There was the sort of view that "we do not have to pay the price." I think Canadians were encouraged to think that that was the way it was going to work. The fact was that, as events outside moved much more quickly, and as a consequence, with regard to gradualism, time has run out.

Senator Roblin: Yes, it seems to me that gradualism involves taking a view of the future. I do not know who is quite smart enough to get that view right often enough to make it worthwhile.

When Governor Bouey appeared before us, he said some other things that struck me with some force. I will give you the framework. He said that inflation is largely homemade. That has not been the gospel according to some, but he definitely left me with the impression that the basic problem of inflation was a Canadian one, which, of course, leads into the implication that Canadians can do more than we have been doing about it. Secondly, he said that two-thirds of our business costs were made up of wages. He pointed out the spread in inflation between Canada and the United States, which is widening. He pointed out that the spread between wage rate increases in the United States and Canada was widening. The inference to be drawn from these remarks—and this is my view, not that of Governor Bouey—is that, no matter what he does about interest rates with respect to the Canadian dollar, if these trends continue, the downward pressure on the dollar becomes irresistible.

Another point that he made, which is along the same lines, was underlining the pressure on our exchange rates that took place last year, owing to the fact that \$8 billion of Canadian money fled to the United States. That, of course, puts this enormous pressure on the exchange rates.

I take these three points together and I think of his observation that inflation is homemade. For the sake of emphasis I will condense it, though there are other factors which come into it, I admit. I repeat, though, that the homemade aspect of it is the point that he seemed to make. The second point was that of the pressure on the exchange rates that we ourselves have managed to induce.

That leads me to say, "What do we do next"? Governor Bouey has had the courage of his convictions; let's give him full credit for that. He has stuck to his gradualist policy and to his monetary policy. The monetary policy guidelines have worked; in fact the monetary aggregates are far below what he was calling necessary. The effect of that involves another discussion. He does, however, seem to be doing his part according to his views. The question then arises: "If nothing is happening, if it is not working, what else can we do that will be useful along those lines?"

[Traduction]

que les événements extérieurs bougent plus vite que le programme de 1975 ne l'avait prévu, qu'il s'agisse bien de 1975 ou de toute autre date qui a marqué le début d'une telle approche au Canada. Je pense que l'une des difficultés est que, psychologiquement, la politique de gradualisme n'a rien fait pour inciter les Canadiens à comprendre la gravité du problème. On nous a prescrit trop d'aspirine. On nous a donné l'impression que nous n'aurions pas à payer le prix. Je pense que les Canadiens ont été encouragés à penser que cela allait fonctionner de cette manière. Le fait est que, à mesure que les événements se présentaient beaucoup plus rapidement à l'extérieur, le temps nous manquait.

Le sénateur Roblin: Oui, il me semble que le gradualisme implique une vision du futur. Je ne sais pas qui est assez intelligent pour avoir une idée exacte de ce que l'avenir nous réserve, ce qui pourrait alors justifier une telle politique.

Lorsque le gouverneur Bouey a comparu devant nous, il a fait d'autres déclarations qui m'ont beaucoup frappé. Je vais vous faire part de l'essentiel. Il a déclaré que l'inflation était surtout due à des facteurs intérieurs. Ce n'est pas ce qu'en disent certaines personnes, mais il m'a laissé l'impression que le problème majeur de l'inflation avait son origine au Canada, ce qui implique que les Canadiens pourraient faire plus que ce qu'ils ont fait jusqu'à présent. Deuxièmement, il a déclaré que les salaires comptaient pour deux tiers de nos coûts de production. Il a souligné l'écart entre notre taux d'inflation et celui des États-Unis, lequel s'aggrandit. Il a souligné le fait que l'écart entre le taux des augmentations salariales aux États-Unis et au Canada ne fait que s'accroître. Nous pouvons conclure de ces observations, et c'est mon opinion, pas celle du gouverneur Bouey, que quoi qu'il fasse au sujet des taux d'intérêt par rapport au dollar canadien, si cette tendance se poursuit, la pression à la baisse sur le dollar canadien deviendra irrésistible.

Il a également déclaré, dans le même ordre d'idées, que la pression qui s'est exercée l'année dernière sur nos taux de change, était due au fait que 8 milliards de dollars canadiens avaient fui vers les États-Unis. Ce fait exerce évidemment une très forte pression sur nos taux de change.

Je mets ensemble ces trois points et je pense à sa déclaration voulant que l'inflation ait son origine au Canada. Aux fins de la discussion, je vais me concentrer sur ces facteurs, bien qu'il y ait d'autres éléments qui entrent en ligne de compte. Je répète pourtant que l'essentiel de ses déclarations vise à mettre l'accent sur le fait que l'inflation a son origine au Canada. Le deuxième point portait sur la pression exercée sur les taux de change que nous avons nous-mêmes provoquée.

Tout cela m'amène à dire: «Que faisons-nous à partir de là»? Le gouverneur Bouey a le courage d'affirmer ses convictions; nous devons le respecter pour cela. Il a maintenu sa politique de gradualisme et sa politique monétaire. Les grandes lignes de la politique monétaire ont donné des résultats; en fait, les agrégats monétaires sont bien en dessous ce qui était nécessaire d'après lui. L'effet de cette politique pourrait faire l'objet d'une discussion en soi. Elle semble toutefois porter des fruits selon lui. La question qui se pose alors est la suivante: «Si rien

[Text]

I will give you a couple of ideas to comment upon. There is the question of the budget. I do not want to get into that too deeply because it is unfair to expose you to too much political cross-fire. There is, however, the general concept of the National Energy Policy. Whatever you may think about Canadianization, I, for one, think there is great merit in Canadianization if it is done the right way. The result of that has been to decrease the job potential capacity of the Canadian system. The Economic Council of Canada pointed out mega-projects as being the "white hope", and we see that, insofar as they involve energy projects in the west, it is pretty slim pickings at the moment. I looked at the paper this morning and saw that there were four small Alberta oil companies reporting their profits for last year. All of them lost money. They are the little ones that we are supposed to be helping. Their cash flow has been reduced considerably, and the amount of activity has been reduced considerably in the conventional western fields. As well, the unconventional resources have been, I think, seriously prejudiced. What do we do about the National Energy Policy? Do you think that the National Energy Policy has an impact upon the economy along the lines that I have suggested or am I simply over-reacting to what I read in the newspaper this morning?

Mr. Burns: Without offering an opinion, I suppose one could accumulate enough hard facts that would suggest that it most certainly does. One could, for example, consider the purchase of Petrofina as a part of the National Energy Program. I myself would say it was part of the package, although whether it is in the bill or not I do not know; I do not follow that. That purchase involved something like \$1.5 billion. To the balance of payments problem, that is a lot of money. It might have been a good idea to acquire a large company to form the basis of a crown oil corporation, but I do not know whether that was the best time to do it. In the private sector it would not have been done in that way, or I do not think it would have.

As to the impact on operators in business, I will say that reducing the flow or the anticipated flow of funds from proven, established reserves has the effect of putting the operator in a cash bind. Over the long term it is possible that the larger profits which are supposed to accrue from the findings further afield will compensate somewhat, but that is relatively theoretical. If you are a business person and you have to borrow the money to survive, there is no long term. You are eaten alive in the short term. There may be a long term from which your successor or the third owner of your business may benefit, but it will not apply to you.

It is hardly an environment that would encourage that which is demanded in that business, which is a high degree of entrepreneurship. This environment is too risky. The financial institutions are now much less generous, I would think, on balance. Underwriting in the banks and in the financial insti-

[Traduction]

ne se produit, si cela ne fonctionne pas, que pouvons-nous faire d'autre dans le même ordre d'idées?»

Je vous donnerais quelques idées qui sont matière à réflexion. Il y a la question du budget. Je ne veux pas m'engager trop profondément sur cette question parce qu'il serait injuste de vous soumettre à trop de politique. Il y a cependant l'idée plus générale de la politique énergétique nationale. Quoi que vous puissiez penser de la canadianisation, pour ma part, je crois qu'il y a de grands mérites à une telle politique si elle est appliquée de la bonne manière. Le résultat de cette politique a été de diminuer les possibilités d'emploi offertes par le système canadien. Le Conseil économique du Canada a déclaré que les méga-projets étaient des «éléphants blancs» et nous pouvons le constater en ce qui concerne les projets énergétiques dans l'ouest, qui sont plutôt en difficultés en ce moment. J'ai lu le journal ce matin et j'y ai découvert les rapports financiers de quatre petites sociétés pétrolières de l'Alberta. Elles ont toutes déclaré des pertes. Il s'agit de ces petites sociétés que nous sommes justement supposés d'aider. Leurs liquidités sont extrêmement réduites et l'activité a connu une baisse importante dans les champs de pétrole classique de l'ouest. De même, les ressources non classiques ont, je pense, subi de graves pertes. Que faisons-nous de la politique énergétique nationale? Pensez-vous qu'elle a les effets sur notre économie que je viens de mentionner ou ai-je simplement tendance à m'en faire trop à propos de ce que je viens de lire dans le journal ce matin?

M. Burns: Sans vouloir offrir une opinion, je suppose que l'on peut accumuler suffisamment de faits qui pourraient démontrer que tel est le cas. On pourrait, par exemple, considérer l'achat de Petrofina comme faisant partie du programme énergétique national. Je dirais pour ma part qu'il faisait partie du programme, qu'il soit inscrit dans le projet de loi ou pas; ce n'est pas ce qui importe. Cet achat représentait quelque chose comme 1,5 milliards de dollars. En ce qui concerne la balance des paiements, c'est une grosse somme. Il se peut que cela ait été une bonne idée d'acquérir une grosse société pour former la base d'une société pétrolière de la couronne, mais je ne suis pas certain que c'était le bon moment pour le faire. Dans le secteur privé, cela ne se serait pas passé ainsi, du moins je ne le pense pas.

Quant aux répercussions sur les exploitants dans ce genre d'affaires, je dirais que de réduire le flot, ou le flot prévu, des fonds provenant de réserves établies a pour effet de placer l'exploitant dans une situation difficile en ce qui concerne ses liquidités. A long terme, il est possible que les plus gros profits qui doivent découler de l'exploration en compensent les effets, mais c'est assez théorique. Si vous êtes un homme d'affaires et que vous devez emprunter pour survivre, il n'y a pas de long terme. Vous vous faites dévorer à court terme. Il se peut qu'il y ait un long terme dont votre successeur pourra bénéficier ou le troisième acquéreur, mais ce ne sera pas pour vous.

Ce n'est vraiment pas une conjoncture qui favorise ce dont le monde des affaires a besoin, qui est un haut degré d'initiative. La conjoncture est trop risquée. Les institutions financières sont beaucoup moins généreuses je dirais quant aux soldes. Les découverts dans les banques et les institutions financières sont

[Text]

tutions is perhaps more closely restored to traditional levels, than it was in the very competitive period we have just gone through. People loan money on the strength of credits that might look fairly speculative. The money for that kind of venture, therefore, is probably a little harder to come by now. It is still available, but it is harder to come by.

To return to the point, senator, it is the wrong kind of money that is now available. There is enough risk in oil and gas development and exploration as it is, without tacking on a financing program at a floating rate.

Senator Roblin: That is why the cash flow of the companies is of double importance, I think.

Mr. Burns: Yes. You are whipped on two sides. You are hit on your cash flow operations, on the one hand, and your only available financing is at a floating rate. It is a very dangerous time to be involved in this type of investment unless you have huge resources and reserves.

Senator Roblin: Without attributing this to you, I will say that it would be my opinion that this committee could well tell the government that it could mitigate the disastrous effects of the current situation on the economy in terms of production of jobs if it were to re-examine the NEP. I think it could very well do so without any loss of face, because one of the things that nobody counted on—I suppose including me—was what was going to happen to the price of oil. That surely provides adequate grounds for a re-examination of the policy.

Senator Benidickson: That ought to be done today.

Senator Roblin: I hope it is. We are waiting to hear about that.

I want to come back to the question concerning what we Canadians can do about our domestic economy. One of the areas attracting a lot of attention is this matter of two-thirds of the cost of our business activity being incurred in order to pay wages. There is the suggestion made by the Prime Minister to the premiers that we could start with the public sector in establishing guidelines which, presumably, would only be good if they were made pretty damn guiding. We can see the effort made by British Columbia, which may discourage a lot of people from following that policy. We come to the question of controls, either similar to the ones we have had before or some others, perhaps the sort of indirect controls such as factors in this tax structure which would penalize people who violate the guidelines that might be laid down. For example, a company might be penalized for paying too much. It could, in effect, be said to them that they cannot deduct certain costs from the cost of doing business. Do you have any views on this question of controls? Can you comment upon whether they are any good at all, whether they are totally good, or whether there is some device such as this tax-induced wage policy which could have any constructive effect?

[Traduction]

maintenant à des niveaux plus traditionnels qu'ils ne l'étaient dans une période plus compétitive que nous avons connue il n'y a pas si longtemps. Les gens prêtent de l'argent sur la foi de crédits qui semblent maintenant assez spéculatifs. L'argent pour ce genre de projet est, par conséquent, un peu plus difficile à trouver. Il est encore disponible, mais il est plus difficile à trouver.

Pour en revenir au sujet qui nous occupe, sénateur, ce ne sont pas les bons fonds qui sont maintenant disponibles. Il y a déjà suffisamment de risques dans tout projet d'exploration ou d'exploitation pétrolières et gazières, sans qu'il faille se soucier en plus d'un programme de financement avec des taux flottants.

Le sénateur Roblin: C'est pourquoi les mouvements de trésorerie d'une compagnie prennent autant d'importance, je pense.

M. Burns: Oui. Elles sont attaquées de deux côtés. Leurs liquidités sont touchées, d'une part, et leur seule source de financement est à un taux flottant. Le moment est bien mal choisi pour se lancer dans ce genre d'investissement, à moins de posséder d'énormes ressources et réserves.

Le sénateur Roblin: Sans vous en attribuer l'origine, je dirais qu'à mon avis le comité devrait dire au gouvernement d'adoucir les effets désastreux de la conjoncture économique actuelle en ce qui a trait à la création d'emplois, s'il devait étudier à nouveau son P.N.E. Je crois que nous pourrions le faire sans perdre la face, parce que l'une des choses sur lesquelles personne n'avait compté, moi y compris, est ce qui allait arriver au prix du pétrole. Il me semble que c'est une raison suffisante pour ouvrir à nouveau le dossier.

Le sénateur Benidickson: Ce devrait être fait dès maintenant.

Le sénateur Roblin: Je l'espère bien. Nous attendons des nouvelles à ce sujet.

Je voudrais en revenir à la question qui porte sur ce que les Canadiens peuvent faire au sujet de l'économie. L'un des points qui attirent le plus d'attention est cette question des deux tiers des coûts de notre activité économique que représentent les salaires. Le premier ministre a suggéré aux premiers ministres des provinces de commencer par le secteur public pour établir des lignes directrices et que ce serait une bonne chose qu'elles soient très directrices. Nous pouvons constater les efforts faits par la Colombie-Britannique qui pourraient décourager bien des gens à tenter la même chose. Nous en venons à la question des contrôles, soit analogues à ce que nous avons déjà eu ou d'autres, peut-être le genre de contrôles indirects, comme des éléments de la structure fiscale qui pourraient pénaliser ceux qui ne respecteraient pas les lignes directrices établies. Par exemple, une compagnie pourrait être pénalisée pour payer des salaires trop élevés. On pourrait lui dire qu'elle ne peut pas déduire certains frais comme coûts de production. Avez-vous une opinion sur cette question des contrôles? Pourriez-vous nous dire s'ils sont bons ou pas, s'il y aurait certains moyens, comme une politique salariale par la voie d'incitations fiscales, qui auraient des effets constructifs?

[Text]

Mr. Burns: I do have some views on that. I would like to offer the comment that I do not necessarily hold the view that what is being done now, in terms of policy in some of these monetary areas, is wrong. I think we have to learn to be a little more patient and let it work. Decisions are not made and development projects put in place and become operative overnight, and they do not get shut off overnight. Business tends to try to operate on a track, to the best that they can insulate themselves, of some stability and consistency. They are looking for long-term growth and profit on the enterprise. They are not bouncing in and out all the time. They will only back off when the pressures become insurmountable. I hold the view, concerning the collective bargaining area, that it takes some time for everything to sink home. Current wage settlements in Canada are very much influenced by the public sector settlements. The public sector considers itself insulated against normal market forces. My impression is that that view is changing at all levels. If you look at the Canadian scene today and compare it with the American scene, there is quite a disparity. My own view is that the gap will tend to close fairly fast. There are some realities. It seems to take a little while longer in Canada for it to be recognized that we have these realities, that we cannot insulate ourselves from them any longer. You identified it as a policy and attitude of gradualism, that we can slowly work ourselves out and that time is on our side. Well, time is not on our side. That should be fairly clear to anyone right now.

Senator Roblin: I hope you are right. We will probably come to the crunch in the Province of Quebec first, because public service bargaining there comes up soon and the government is broke.

Mr. Burns: Certainly the Government of Quebec has given all the evidence you could possibly want and have that it is not going to be very easy.

Senator Benidickson: For clarification, senator, when you introduced the subject of controls, you introduced two items. I think you were referring to controls of the type in 1975. You said "by tax structure". Did you have in mind, senator, the sort of thing we read about, namely, TIP?

Senator Roblin: That sort of thing. It was not exactly that, because the TIP we have talked about so far puts a penalty on the wage earner, as well as the company, for its result. I would be inclined to skip the wage earner and put the penalty on the company, because those are the people I would like to focus on.

The Chairman: If you put a penalty on the company, senator, presumably it would be a tax penalty for permitting a wage increase over certain guidelines?

Senator Roblin: Yes; it would stiffen their backbone at the bargaining table.

[Traduction]

M. Burns: J'ai quelques idées là-dessus. J'aimerais d'abord dire que je ne suis pas nécessairement contre ce qui se fait maintenant en termes de politique dans certains de ces domaines monétaires. Je pense que nous devons apprendre à être un peu plus patients et la laisser fonctionner. Les décisions quant aux projets de développement ne se prennent pas en une nuit et on ne peut pas s'en débarrasser en une nuit. Les entreprises, dans la mesure où cela est possible, tentent habituellement de fonctionner dans la stabilité. Elles recherchent une croissance et des bénéfices à long terme. Elles ne passent pas leur temps à ouvrir et à fermer leurs portes. Elles ne se retirent que lorsque la pression devient insupportable. En ce qui concerne les conventions collectives, je considère qu'il faut du temps pour que tout se remette en place. Les règlements au sujet des salaires en ce moment sont très influencés par ce qui se passe dans le secteur public. Celui-ci se considère à l'abri des forces naturelles du marché. J'ai l'impression que cette attitude change à tous les niveaux. Si vous étudiez la scène canadienne aujourd'hui et que vous la comparez à la scène américaine, vous constaterez qu'il y a toute une différence. Pour ma part, je crois que l'écart se rétrécira assez rapidement. Il faut tenir compte de la réalité. Il semble que cela prenne un peu plus de temps au Canada pour faire face à la réalité, pour réaliser que nous ne pouvons plus y échapper. Vous nous dites que la politique du gradualisme est responsable de cette attitude qui veut que nous pourrions nous en sortir tranquillement et que le temps est de notre côté. Et bien, le temps n'est pas de notre côté. Je crois que tout le monde doit s'en rendre compte maintenant.

Le sénateur Roblin: J'espère que vous avez raison. Je crois que nous allons le savoir dans la province du Québec, car les négociations vont débiter très bientôt dans le secteur public et le gouvernement n'a plus d'argent.

M. Burns: Je crois en effet que le gouvernement du Québec a donné toutes les preuves nécessaires à cet effet mais, même à cela, ce ne sera pas facile.

Le sénateur Benidickson: Je voudrais éclaircir certaines choses, sénateur, lorsque vous avez posé la question des contrôles, vous avez abordé deux points. Je pense que vous faisiez allusion au genre de contrôles que nous avions en 1975. Vous avez dit «par une structure fiscale». Parlez-vous, sénateur, du genre de choses dont il est question en ce moment, notamment, le P.I.F.?

Le sénateur Roblin: Ce genre de choses. Ce n'était pas exactement cela, parce que le P.I.F. dont nous parlons appliquerait une pénalité au salarié autant qu'à l'entreprise. Je serais enclin à la faire porter uniquement sur l'entreprise, parce que c'est sur elle que je veux exercer une pression.

Le président: Si vous imposiez une pénalité à l'entreprise, sénateur, il s'agirait sans doute d'une pénalité fiscale pour avoir permis une augmentation de salaire plus forte que celle prévue dans les lignes directrices?

Le sénateur Roblin: Oui, cette mesure aurait pour objet de rendre les négociations plus serrées.

[Text]

The Chairman: But if they had lower profits, how would you increase—

Senator Roblin: Simply by refusing to allow the excess as a deduction from income. It would not be allowed as an expense.

Mr. Burns: If they did not have any earnings anyway, a tax penalty does not do much harm.

Senator Roblin: That is perfectly true.

The Chairman: I find great difficulty in understanding TIP.

Senator Roblin: It is unexplored territory, so far as I am concerned.

Mr. Burns: There is the presumption that you can always pass on your higher costs, whether resulting from increased wages or costs of financing. For a long time you could pass them on by higher prices. That was a simple thing to do. But the eastern pulp and paper companies have just had their traditional try at raising the price of newsprint on the east coast of the United States, and it ricocheted back very fast.

Senator Benidickson: Do you have the figures on that?

Mr. Burns: I am not carrying the figures in my brief, and I do not have them in my head. I hesitate to guess, but in the Canadian industry, they were quite accustomed to fairly regular and orderly price increases in the range of \$40 or \$50 per tonne. For a considerable number of years that was accepted by the publishers in the United States, and they paid, I guess, because their advertising rates were going up, and the increase was passing right through. Attempts were made in January and February of this year to add another \$40 per tonne, but it did not stick, and it came right back down again.

Senator Benidickson: It is the same situation with OPEC.

Mr. Burns: I prefer not to use that as an example, but in a sense that is right.

Senator Roblin: I have one final topic, which has to do with the long-range problem that we have. I was recently in the United States talking with some American senators, and I learned that the average term of the federal debt in the United States is 11 months. I could hardly credit it. I again asked the question and was told that was right, that 11 months is the term in the United States of the federal national debt. The British are trying an indexed block which I believe they sell at lower than the market price today, but it is inflation plus. It has an index in there. If inflation were zero, the rate would be 3 per cent, and so on. They had some success in selling that as a sort of consol—it goes on forever. Do you think that would do us any good here? Are there any ideas that might be picked up by business? I can see the problem of uncertainty and short-term debts.

Mr. Burns: I would think that business would have the same difficulty as it would have in accepting indexed pensions. It is

[Traduction]

Le président: Mais si leurs bénéfices sont moins élevés, comment pourriez-vous augmenter . . .

Le sénateur Roblin: Tout simplement en refusant de permettre qu'ils les déduisent de l'excédent de leurs revenus. Ce ne serait pas considéré comme une dépense.

M. Burns: S'ils n'ont aucun revenu, une pénalité fiscale ne pourrait pas leur faire grand mal.

Le sénateur Roblin: C'est tout à fait exact.

Le président: J'ai beaucoup de difficulté à comprendre le P.I.F.

Le sénateur Roblin: En ce qui me concerne, c'est un territoire inexploré.

M. Burns: On semble présumer que vous pouvez toujours faire absorber l'augmentation des coûts, qu'elle provienne des augmentations salariales ou des coûts de financement. Pendant très longtemps, vous pouviez absorber les coûts en augmentant les prix. C'était assez simple à faire. Mais les sociétés de pâtes et papier de l'est viennent juste d'essayer d'augmenter le prix du papier journal sur la côte est des États-Unis, mais cela n'a pas marché du tout.

Le sénateur Benidickson: Avez-vous des chiffres précis à nous donner?

M. Burns: Je ne les ai pas avec moi et je ne les connais pas par cœur. J'hésite à vous donner des approximations, mais l'industrie canadienne les avait habitués à des augmentations de prix régulières de l'ordre de 40 à 50 \$ par tonne. Pendant un grand nombre d'années, c'était accepté par les éditeurs américains qui payaient le prix parce que, je le suppose, les taux de la publicité augmentaient et que l'augmentation était facilement absorbée. Des tentatives ont été faites en janvier et en février de cette année en vue d'ajouter un autre 40 \$ par tonne, mais l'augmentation n'a pas tenu et les prix ont baissé.

Le sénateur Benidickson: C'est ce qui se passe en ce moment avec l'OPEP.

M. Burns: Je préférerais ne pas utiliser un tel exemple, mais en un sens c'est juste.

Le sénateur Roblin: J'aimerais aborder un dernier sujet qui porte sur le problème du long terme que nous connaissons. J'ai parlé récemment avec quelques sénateurs américains et j'ai appris que le terme moyen de la dette fédérale aux États-Unis était de 11 mois. Je ne pouvais en croire mes oreilles. J'ai donc posé la question à nouveau et ils m'ont répété qu'il s'agissait bien de 11 mois. Les Anglais essaient un bloc indexé qu'ils vendent, si je ne me trompe, à un prix moins élevé que le prix du marché, mais ils ajoutent un pourcentage au taux d'inflation. Il comporte une indexation. Si l'inflation était à zéro, le taux serait de 3 pour cent et ainsi de suite. Ils ont réussi à en vendre parce qu'il s'agit d'une espèce de prix de consolation et cela n'a pas de fin. Pensez-vous que ce genre de chose pourrait nous être utile? Est-ce que le monde des affaires ne pourrait pas s'en inspirer? Je comprends très bien le problème que posent l'incertitude et les dettes à court terme.

M. Burns: Je pense que le monde des affaires aurait autant de difficulté à l'accepter qu'il l'a à accepter l'indexation des

[Text]

exactly the same. To accept a liability based on an inflation rate, when you have absolutely no guarantee or protection on your income side that you could match that inflation rate with your earnings, would be suicidal. I think a regulated industry might do something like that—a pipeline or telephone company.

Senator Roblin: TransAlberta Utilities would do it.

Mr. Burns: Some business of that kind; but I cannot think of anyone else who would be prepared to run those risks, because it is totally unacceptable from the standpoint of being able to really protect the business against uncertainties on two sides. That is how people go broke.

Senator Roblin: Let me ask a final question: What is your secret? How do you manage on the 60 and 90-day money when you are investing long term?

Mr. Burns: There is a company, Consolidated Bathurst, with which I happen to be familiar. We have been to the Eurodollar market twice during the last four months. And that is in a period of seven years.

Senator Roblin: That's good.

Mr. Burns: That is equivalent to perpetuity. Seven years is way out.

Senator Benidickson: What about the rate?

Mr. Burns: Approximately 17 per cent.

Senator Benidickson: Debentures?

Mr. Burns: Yes; a fixed rate, a fixed term. May I comment on the budget? Despite the fact that I join a lot of people in being critical of some elements of the last budget, I thought quite well of the essence of it. It talked about fiscal restraint and it entered into the public record for the first time, at least since I have been paying any attention to things in Canada, the absolute golden thought that no individual should work for more than half the year for the government, in other words, a 50 per cent maximum tax rate. A lot of Canadians have been waiting for a long time for somebody to say that. It is regrettable that many of the elements of the budget caused difficulty to some extent and that, therefore, this fact has been lost sight of. I think this attitude has been imbedded in the United States for some considerable time, that the tax rate should be no more than 50 per cent. I thought it was a commendable proposition.

I guess the difficulty is best described by the old story that seems to prevail so frequently in Canadian governments, federal, provincial and otherwise, that they try to go too fast. If you are going for a 50 per cent tax rate, then you can shut down a lot of these other areas, but it cannot be done retroactively and it cannot be done in 20 or 30 days. People just don't plan in those cycles.

The Chairman: You have raised a very interesting point with regard to the reaction of the business community to the

[Traduction]

pensions. C'est exactement la même chose. Accepter un passif en fonction d'un taux d'inflation, alors que vous ne possédez aucune garantie ou protection en ce qui concerne les revenus qui vous permettraient d'équilibrer le taux d'inflation et vos revenus, serait un suicide. Je pense qu'une industrie réglementée pourrait faire une telle chose, une compagnie de pipeline ou de téléphone, par exemple.

Le sénateur Roblin: La TransAlberta Utilities pourrait le faire.

M. Burns: Une entreprise de ce genre, mais je ne connais pas d'entreprise qui serait prête à prendre un tel risque, parce qu'il est tout à fait inacceptable du strict point de vue de la capacité d'une entreprise à se protéger de deux côtés. C'est de cette façon que les gens se ruinent.

Le sénateur Roblin: Laissez-moi vous poser une dernière question. Quel est votre secret? Comment faites-vous pour gérer une entreprise avec de l'argent à 60 ou 90 jours alors que vous investissez à long terme?

M. Burns: Il y a une compagnie, la Consolidated Bathurst, que je connais bien. Nous avons emprunté sur le marché des Eurodollars deux fois au cours des quatre derniers mois. Nous avons obtenu un terme de sept ans.

Le sénateur Roblin: C'est excellent.

M. Burns: C'est presque l'éternité. Sept ans à notre époque est presque incroyable.

Le sénateur Benidickson: À quel taux?

M. Burns: Près de 17 p. 100.

Le sénateur Benidickson: De débentures?

M. Burns: Oui, à un taux fixe, à un terme fixe. Puis-je faire quelques observations sur le budget? En dépit du fait que j'ai, parmi bien d'autres, critiqué certains éléments du dernier budget, je pense beaucoup de bien de ce budget dans son essence. Le budget portait sur des restrictions fiscales et il introduisait pour la première fois, du moins depuis que je m'intéresse à ce qui se passe au Canada, l'idée sublime qu'aucun individu ne devrait travailler plus de la moitié de l'année pour le gouvernement, en d'autres mots, un taux d'imposition maximal de 50 pour cent. De nombreux Canadiens ont attendu bien longtemps que quelqu'un fasse une telle déclaration. Il est regrettable que bon nombre d'éléments de ce budget aient posé des problèmes dans une certaine mesure, car ce fait est alors passé inaperçu. Je pense que cette idée existe aux États-Unis depuis un certain temps, que le taux d'imposition ne devrait pas dépasser 50 pour cent. Je pense qu'il s'agit d'une attitude tout à fait recommandable.

Je suppose que la difficulté vient du fait que les gouvernements fédérale, provinciaux et autres essaient trop souvent d'aller trop vite. Si vous décidez d'appliquer un taux d'imposition de 50 pour cent, vous pouvez vous permettre de mettre un terme à certaines autres mesures fiscales, mais vous ne pouvez pas le faire rétroactivement et il est impossible de le faire en 20 ou 30 jours. Les gens ne peuvent pas planifier sur d'aussi courtes périodes.

Le président: Vous venez de soulever un point très intéressant en ce qui concerne la réaction du monde des affaires face

[Text]

budget. While there may be a lot to complain about, if you reduce one of the arguments down, it is that they would rather have a higher rate of tax and government-directed incentives than a lower rate of tax—as you say, to a maximum of 50 percent—and the opportunity to make up their own mind as to where they want to invest their money. It has mystified me that the business community has not considered this. I think you are the first businessman I have heard who has caught on to that fact.

Mr. Burns: I think it is most regrettable that in the furore which immediately followed budget night there wasn't a little more reflective thought relative to that point because it is a vital and significant step in what I would think would be the longer term. Certainly it is important to get more savings away from direct government control and get them into the private sector where there can be developed over time a more viable industry and hence higher employment. It is too bad that this element got lost, but I hope it will not disappear.

Senator Benidickson: I have a question for Mr. Clendenning. Mr. Burns is referring, of course, to maximizing the tax rate for the top bracket of income tax payers. I saw as recently as last week in the business section of two papers a statement to the effect that all taxes taken together, including sales tax, municipal taxes and so on were taking 50 per cent of the earnings of the total population. Did you see that article? I believe this was the conclusion of the Fraser Institute.

Dr. Wayne Clendenning, Adviser to the Committee: I saw the article, yes.

Senator Benidickson: Did you analyze it or do you think it has any merit?

Dr. Clendenning: I don't argue with their numbers.

Senator Benidickson: So the total population is losing half of its earnings to taxes of one form or another.

Dr. Clendenning: I think we are talking about the income tax system, the marginal rate, but there are taxes which we pay every day which we do not necessarily see.

Mr. Burns: You might say that what we are talking about is not terribly relevant to the whole question of exchange rates, but I happen to think it is, because tax rates and tax incentive systems have an enormous amount to do with how people behave in terms of directing their own savings. You don't have to be in the financial business very long to know that you are really in a marketing business and that marketing has to do with after-tax income and thus knowing the implication of these so-called tax incentives. As the chairman describes it, the government decides where they are going to focus savings, be it into MURBS, oil and gas deals in the Beaufort Sea or wherever. Perhaps we would be better served with fewer government-directed incentives and more savings that are focused towards the most productive form of those savings. That is, if you respect a relatively free marketplace. I think

[Traduction]

au budget. Bien qu'il y ait eu bon nombre de plaintes, si vous y regardez de près, vous contestez qu'il préférerait un plus haut taux d'imposition et des incitations gouvernementales qu'un plus bas taux d'imposition, environ 50 pour cent comme vous le mentionnez, et la possibilité de décider de la façon dont il va investir son argent. Je pense que vous êtes le premier homme d'affaires que je rencontre qui est bien saisi le cœur du problème.

M. Burns: Je pense qu'il est infiniment regrettable que, une fois passé le moment de colère qui a suivi le dépôt du budget, il n'y ait pas eu une plus grande réflexion sur cet aspect, car il s'agit d'une mesure extrêmement importante et très significative à long terme. Il est évident qu'il est important de mettre le plus d'épargne possible à l'abri du contrôle direct du gouvernement et de l'investir dans le secteur privé où elle pourra à long terme assurer l'expansion d'industries rentables et, par conséquent, un plus haut taux d'emploi. Il est regrettable qu'on est perdu de vue cet élément, mais j'espère qu'il ne disparaîtra pas.

Le sénateur Benidickson: J'aurais une question à poser à M. Clendenning. M. Burns fait allusion, bien sûr, à la maximisation du taux d'imposition pour les contribuables qui se trouvent aux échelons supérieurs de l'échelle fiscale. J'ai lu, pas plus tard qu'il y a une semaine, dans la section des affaires de deux journaux, une déclaration à l'effet que toutes les taxes mises ensemble, y compris les taxes de vente, les taxes municipales et le reste, représentaient 50 pour cent des revenus de la population totale. Avez-vous lu cet article? Je crois qu'il s'agissait d'une conclusion formulée par l'Institut Fraser.

M. Wayne Clendenning, conseiller auprès du comité: Oui, j'ai lu cet article.

Le sénateur Benidickson: Avez-vous jugé bon de l'analyser?

M. Clendenning: Je ne conteste pas leurs chiffres.

Le sénateur Benidickson: Ainsi la population totale perd la moitié de son revenu sous forme de taxes d'une nature ou d'une autre.

M. Clendenning: Je pense que nous parlons du régime fiscale, du taux marginal, mais il y a des taxes que nous devons payer chaque jour sans nous en rendre compte.

M. Burns: Vous pourriez dire que ce dont nous parlons n'a pas véritablement de rapport avec toute cette question des taux de change, mais je pense pour ma part qu'il y en a un, car les taux d'imposition et les systèmes d'incitations fiscales ont beaucoup à voir avec la façon dont les gens se comportent lorsqu'il s'agit de placer leurs épargnes. Vous n'avez pas à être dans les affaires depuis bien longtemps pour réaliser l'importance de la mise en marché, que cela a trait au revenu après impôt et, par conséquent, vous connaissez les implications de ce que nous appelons les incitations fiscales. Comme le président l'a mentionné, le gouvernement décide dans quels domaines il encouragera l'épargne, qu'il s'agisse des MURBS, des projets pétroliers et gaziers de la mer de Beaufort ou de quoi que ce soit d'autre. Peut-être pourrions-nous faire mieux sans toutes ces incitations fiscales et de plus grosses épargnes

[Text]

that the wage and price controls or this TIP plan or whatever are just more aspirin. Somebody is looking for a quick "out", a quick "fix". It took us 15 years to get into this mess, and we will not get out with a quick "fix". No policy that I know of will resolve it other than an acceptance of what really are the world trade realities today and what we have to do to come into line with them. If we are too far out of step, as we are now, we are going to have to come in line, and we can do it now or we can do it two years from now, but we have to do it. On the total scheme of things, Canada is a pretty small country.

Senator Charbonneau: When you say the government is now taking 50 per cent of our taxes, they are really taking more than that, because they are taxing people, for instance, on their cash values and their savings. So in effect, the 50 per cent is not accurate. It may be the rate on income tax, but then you are taxed on savings and other things, so I am a little puzzled by that statement.

Mr. Burns: I guess I was not trying to identify the maximum or total taxes so much as I was saying that there were elements of the November budget which, among other things, undertook a program of more fiscal restraint than seemed to have been offered for some time. Secondly, the very simple proposition or philosophy that we are going to start backing off and impose a useful limit of tax is very good.

Senator Charbonneau: That is provided the provinces don't move in.

The Chairman: That is very interesting, because the worry has been that the provinces would move in. But the government of Saskatchewan brought down a budget and maintained the rate of 50 per cent as tops. If one stops to think about the corporate tax, no matter how interventionist a government has been in the past, I don't know of any government that has gone much beyond 50 per cent.

Mr. Burns: Other than temporarily.

The Chairman: That has been the accepted norm. What seems to me to be so tragic—though, there are a lot of criticisms which are valid—is that any finance department official or politician looking at the reaction of the business community to the budget will conclude that the business community would rather have rates of around 66 ⅔ per cent or beyond and MURBS and oil deductions and so on directed by the government. The government says you put your money into MURBS or you put your money into Canadian movies and that is it. It seems they would rather have that than the opportunity of paying a top marginal rate of 50 per cent and deciding where they want to invest their money. It absolutely mystifies me that the business community has not been able to see through that. I congratulate Mr. Burns on being, as I say, the first person I have heard make that point.

[Traduction]

pourraient être dirigées vers des placements plus productifs. Je pense que le contrôle des prix et des salaires ou le P.I.F. ne sont que des comprimés d'aspirine. Quelqu'un semble chercher un moyen facile de s'en tirer. Il nous a fallu 15 ans pour en arriver à un tel désastre, nous ne nous en tirerons pas aussi facilement. Aucune politique ne résoudra le problème. Il nous faut accepter les réalités du commerce international et ce que nous devons faire doit en tenir compte. Si nous nous en éloignons trop, comme c'est le cas à l'heure actuelle, nous devons nous mettre au pas et nous pouvons le faire maintenant ou nous pouvons le faire dans deux ans, mais nous devons le faire. Dans l'ensemble du monde, le Canada est un bien petit pays.

Le sénateur Charbonneau: Vous dites que le gouvernement prend maintenant 50 pour cent de nos revenus, mais en fait il prend plus que cela puisqu'il impose les avoirs et les épargnes. En fait, ce taux de 50 pour cent n'est pas exact. C'est peut-être le taux d'impôt sur le revenu, mais vous êtes ensuite imposé sur l'épargne et sur d'autres choses, alors je m'étonne un peu de votre déclaration.

M. Burns: Je n'essayais pas de déterminer le total des taxes, je tentais plutôt d'expliquer qu'il y avait des éléments dans le budget de novembre qui, parmi d'autres choses, mettaient en œuvre un programme de restrictions fiscales plus important que ce que nous avons connu jusqu'à ce jour. Deuxièmement, le simple fait que nous ayons commencé à imposer une limite raisonnable à l'impôt est en soit une bonne chose.

Le sénateur Charbonneau: Pourvu que les provinces ne décident pas de faire autre chose.

Le président: C'est très intéressant comme remarque, parce que nous nous sommes inquiétés de ce que les provinces pourraient faire. Le gouvernement de la Saskatchewan a cependant déposé un budget qui maintenait le taux d'imposition à un maximum de 50 pour cent. Si l'on s'arrête à l'impôt sur le revenu des sociétés, quel que soit le degré d'interventionnisme dont le gouvernement ait pu faire preuve dans le passé, je n'en connais aucun qui soit aller au delà du 50 pour cent.

M. Burns: Autrement que provisoirement.

Le président: C'était la norme acceptée. Ce qui me paraît tragique cependant, bien que certaines critiques soient justifiées, c'est que tout fonctionnaire du ministère des Finances ou tout politicien qui prend connaissance de la réaction du monde des affaires face au budget va en conclure que celui-ci préfère des taux de l'ordre de 66 et ⅔ pour cent ou plus et des déductions, comme les MURBS ou celles applicables au pétrole, contrôlées par le gouvernement. Le gouvernement dit que vous devez placer votre argent dans les MURBS ou dans l'industrie cinématographique canadienne, et vous ne pouvez rien y faire. Il semble que les hommes d'affaires préfèrent cela à un taux d'imposition maximal de 50 pour cent et à la possibilité de placer leur argent là où ils le veulent. Je suis vraiment stupéfait de constater que le monde des affaires n'a pas réalisé cela. Je félicite M. Burns d'être, comme je l'ai déjà mentionné, la première personne à souligner ce fait.

[Text]

Mr. Burns: It is regrettable. There are a lot of mavericks at Power Corporation, but I don't think we are that maverick. What is regrettable is that nobody has been speaking out.

Senator Roblin: That is it. We just don't hear enough.

Mr. Burns: Businessmen make public utterances on policy matters, but I don't think they have a high rate of success or that very few people listen. It might make you feel good to say it, but I don't know if it helps in any way.

Senator Benidickson: I think some of the Conference Board people are more respected in their objectivity than others. I compliment you for that, Mr. Burns.

Mr. Burns: Thank you.

Senator Leblanc: Further to a question asked by Senator Charbonneau, to which you answered that in the long run lowering the exchange on our dollar would be disastrous. Now, some European countries have lowered their rate, as you know very well, or have devalued their currency. Is there any country that has benefited from the lowering of its exchange rate, or from the devaluing of its currency?

Mr. Burns: Yes.

Senator Leblanc: Why could we not benefit?

Mr. Burns: Because I do not think we would ever put in place the disciplines that would be necessary to take real, lasting advantage of such a move. You might get a short term "fix", but I am afraid that if Canada's track record is any indication, we would use the short term fix for short term, temporary advantage, which would, in the end result, be wasted. I think Japan would be an example of a country that has used devaluation to its advantage, but of course, they have the discipline to make it last. If, in fact you went to a lower Canadian dollar, which would have to be coincidental with a revived American economy, that being our biggest market, and the proceeds from the short term gains, as it were, were used for huge investments in plant or other development, which would establish a better productivity level, or more competitive future position for you, then I think you might say it could work; but that does not seem to be the way things do work in this country. First of all, companies would start reporting higher income, and then you would have Parliament investigating them for excess profits. You would have to have a co-ordinated, well understood and well accepted program. It would not be just unions that would be chasing higher wages, it would be all levels of the organization. They would all be in there saying, "We are making lots of money. How about some of it for me?" If that were the response to that short term gain, you would really have worsened your position. Temporarily it looks good, but you had better not reply on it.

[Traduction]

M. Burns: C'est en effet regrettable. Il y a beaucoup de réfractaires au sein de Power Corporation, mais aucun qui ne le soit à ce point. Ce qui est regrettable, c'est que personne n'en a parlé.

Le sénateur Roblin: C'est en effet le problème, nous n'en parlons pas assez.

M. Burns: Les hommes d'affaires font des déclarations publiques sur des questions de politique, mais je ne crois pas qu'ils aient beaucoup de succès ou une grande audience. Peut-être serez-vous content de le savoir, mais je ne sais pas si cela peut vous être d'un grand secours.

Le sénateur Benidickson: Je crois que certains membres du Conference Board obtiennent plus de respect quant à leur objectivité que d'autres. Je vous félicite d'avoir exprimé votre opinion, M. Burns.

M. Burns: Je vous remercie.

Le sénateur Leblanc: Je voudrais revenir à une question posée par le sénateur Charbonneau à laquelle vous avez répondu en déclarant qu'à long terme il serait désastreux de faire baisser le taux de change de notre dollar. Certains pays européens ont abaissé leur taux, comme vous le savez, ou ont dévalué leur monnaie. Existe-t-il un pays qui ait tiré avantage d'une baisse de son taux de change ou d'une dévaluation de sa monnaie?

M. Burns: Oui.

Le sénateur Leblanc: Pourquoi n'en ferions-nous pas autant?

M. Burns: Parce que je ne pense pas que nous soyons capables de mettre en œuvre toute la discipline qui serait nécessaire pour tirer des avantages réels et de longue durée d'une telle mesure. Vous pourriez améliorer provisoirement la situation, mais j'ai bien peur que le passé du Canada ne donne aucune indication qui nous laisse espérer que nous puissions en retirer autre chose que des avantages à court terme. Nous nous retrouverons à la fin dans une position encore plus difficile. Je pense que le Japon est un bon exemple d'un pays qui a utilisé la dévaluation à son avantage, mais il a la discipline qu'il faut pour le faire durer. Si, en fait, vous acceptez de faire baisser le dollar canadien, ce qui devrait coïncider avec une reprise de l'économie américaine, puisqu'il s'agit de notre plus grand marché, et que les bénéfices des gains à court terme, car il y en aura, soient utilisés pour des investissements dans la construction d'usines ou d'autres projets, ce qui établirait un niveau de production plus élevé, ou une position concurrentielle plus intéressante pour nous à l'avenir, alors je pense que cela pourrait être utile. Mais il ne semble pas que les choses fonctionnent de cette façon dans notre pays. Premièrement, les entreprises commenceraient à enregistrer des bénéfices plus importants, le Parlement commencerait alors à enquêter sur la possibilité de bénéfices excessifs. Il faudrait qu'il y ait un programme bien coordonné, bien compris et bien accepté. Les syndicats ne seraient pas les seuls à se mettre en chasse pour obtenir de meilleurs salaires, ce serait tous les niveaux de l'organisation. Tout le monde se mettrait d'accord pour dire: «Nous faisons beaucoup d'argent. Pourquoi est-ce qu'il n'y en aurait pas un peu pour moi?» Si un gain à court terme

[Text]

The Great West Life company does 60 per cent of its business in the United States, so a very low Canadian dollar is an enormous advantage to that company; but try not to let that get fixed into the habits and spending patterns of the whole organization, because it really is temporary. You would do better to use that temporary gain for something that is going to be of considerable value in the long term.

Unfortunately it seems to be government policy, currently, to hang pretty tough against that, and I would be very supportive of that myself, because I think it is right.

Senator Leblanc: At the last federal-provincial conference many premiers advocated lowering the exchange rate and felt that as a result provincial economies would be improved. That is why I raised this matter. I wanted to clarify it. Some nations, of course, have profited by lowering their rates, but you are saying that in the light of our attitude here in Canada it would not be beneficial to our country to do that.

Mr. Burns: That is correct. Far be it from me to quarrel with the premiers, but I remember that one premier two years ago told me that he would sooner have a little bit of inflation than higher unemployment. The question is, however, how could he be sure that it was just going to be a little bit of inflation? You can say, "We will let the dollar go." How far is it going to go, though? Mr. Clendenning would have numbers regarding balance of payments flows, and the outflow of capital from this country, which is very large, as you know. I think that lowering the dollar would tend to make that outflow larger, which would exacerbate our balance of payments problems horrendously, I would think. That is "quick fix" treatment, and I do not think that that is going to work.

Senator Doody: Just a question on a point that Mr. Burns raised regarding the benefits in the short term of adjusting the exchange rate on the Canadian export industry. I am thinking particularly of the pulp and paper industry. Some of the plants in my part of the country have been very much in need of capital investment and refurbishing of equipment. I get the impression that most of that bonus has gone in wages. When that cycle slows down and starts to reverse itself, as has been the habit, we are in no better shape than we were before. Is that what we are saying here?

Mr. Burns: I am saying that it would be worse. I do not know much about the western forest products industry, but my understanding is that currently, because of last year's wage settlements, wages in the west are something in the order of 12 to 15 per cent higher than they are in the east. Contracts are coming up for renegotiation, of course, in the eastern industry this summer. The unions, quite predictably, are going to be asking for parity with the west. My understanding is that taking the current discount on the Canadian dollar into

[Traduction]

entraînait une telle réaction, votre position n'en serait que pire. Provisoirement, cela semble la solution idéale, mais il ne faut pas s'y fier.

La Great West Life effectue 60 p. 100 de ses affaires aux États-Unis, un dollar canadien très faible serait un énorme avantage dans son cas; mais il ne faudrait pas que les habitudes de dépense de toute l'organisation se fondent là dessus, car c'est en fait très provisoire. Il vaudrait mieux utiliser ce gain temporaire pour investir dans quelque chose qui aura beaucoup de valeur à long terme.

Malheureusement, il semble que la politique du gouvernement s'oppose farouchement à une telle solution et je serais assez d'accord avec lui sur ce point, parce que je pense qu'il a raison.

Le sénateur Leblanc: À la dernière conférence fédérale-provinciale, de nombreux premiers ministres étaient en faveur d'une baisse du taux de change et pensaient que les économies provinciales s'en porteraient beaucoup mieux. C'est pourquoi j'ai soulevé cette question. Certaines nations, bien sûr, ont tiré avantage d'une baisse de leur taux de change, mais vous nous dites qu'en raison de l'attitude qui a cours au Canada, ce ne serait pas profitable pour notre pays d'en faire autant.

M. Burns: C'est exact. Il ne me viendrait pas à l'idée de contrarier les premiers ministres, mais je me souviens que l'un d'eux m'a déclaré il y a deux ans, qu'il préférerait un peu d'inflation à beaucoup de chômage. Le fait est, cependant, que vous ne pouvez être certain qu'il ne s'agira que d'un peu d'inflation. Vous pouvez dire: «Nous laisserons baisser le dollar.» Jusqu'où va-t-il baisser cependant? M. Clendenning doit posséder des chiffres sur la balance des paiements et sur la fuite des capitaux de ce pays, qui est considérable comme vous le savez. Je pense qu'une baisse du dollar ne ferait qu'accroître cette fuite et qu'elle ne ferait qu'aggraver énormément les problèmes de notre balance des paiements, du moins c'est mon avis. Il s'agit d'une solution à court terme, mais je ne pense pas qu'elle soit bonne.

Le sénateur Doody: Une question sur un point que M. Burns a soulevé en ce qui a trait aux bénéfices à court terme de l'ajustement du taux de change par rapport à l'industrie des exportations du Canada. Je pense tout particulièrement à celle des pâtes et papier. Plusieurs usines de mon coin de pays ont grandement besoin de capitaux pour des immobilisations et la remise à neuf de l'équipement. J'ai l'impression que l'avantage tiré d'un dollar moins fort est allé en salaires. Lorsque ce cycle prendra fin, comme c'est toujours le cas, nous ne serons pas dans une meilleure position qu'auparavant. Est-ce de cela dont il est question?

M. Burns: Je dirais que nous serons dans une plus mauvaise position. Je ne connais pas grand chose à l'industrie des produits forestiers de l'ouest, mais il me semble qu'en ce moment, en raison des conventions collectives signées l'année dernière, les salaires dans l'ouest sont de 12 à 15 pour cent plus élevés que dans l'est. Il y aura évidemment des négociations dans l'industrie de l'est cet été. Il est certain que les syndicats exigeront la parité avec l'ouest. Si l'on tient donc compte de l'escompte actuel sur le dollar canadien, c'est-à-dire la perte au

[Text]

account, that is, taking the exchange loss into account, we would be about on parity with our United States counterparts' wages in that industry. If that 15 per cent rolls through we will have used up the whole exchange gain, and we will be offside by the percentage that that wage bill will be of the total cost, with the result that we will be about 9 per cent off the competitive edge; so that at some future time, with the Canadian dollar stronger than the United States dollar, it would be game over as far as exports are concerned, because you could not compete.

Senator Doody: So we have not improved our world-wide competitive position, even though our dollar has been down for the last few years.

Mr. Burns: Generally, I do not think that any material long-term gain has resulted from it.

Senator Benidickson: I was not quite satisfied that we got a sufficient answer with regard to why the rate of inflation, based on the cost of living index, is at such a spread, adversely, in comparison with the United States. Consolidated Bathurst, one of your principal subsidiary companies, is, of course, in an export position in large part. What other industries in Canada would be providing wage rates that are greater, generally speaking—conspicuously greater—than the competition in the United States? I think, for example, of the automobile industry. General Motors, Ford and Chrysler have recently had, from the same international union—the United Auto Workers—some recognition of the hard times that have befallen that industry, and they have all come off with what the ordinary reader of newspapers might think was a change of attitude on the part of the unions from the point of view of combativeness recently in the matter of wage negotiations. My understanding is that in contrast, the unions in Canada are not contemplating any such parallel agreements or renegotiations. Why would that be? Our industry is very badly depressed.

Mr. Burns: I do not think, in the industry today, that there is anywhere near the same number of layoffs in Canada as there is in the United States. It is all very well to negotiate on behalf of the membership, but if 30 per cent of the membership is apparently laid off, I suppose that the focus is more sharply made on another approach to collective agreement. The focus would be on the protection of jobs rather than on wage increases. There may be some sense, then, on the Canadian side, in not having such a high degree of risk of layoffs. I do not know that, however, because I do not know the business; I would just be speculating.

Senator Benidickson: I would not know that, either. I have, however, been under the impression that we have had a grievance from the automobile industry to the effect that, if total production is weak or demand is weak, there is pressure to protect the American members of that union rather than to protect the Canadian members.

Mr. Burns: I do not think that the discussion should be entirely focussed on union workers; the largest percentage of workers is non-union. I could give you an example in the life insurance industry. Great West Life has a large number of

[Traduction]

moment de l'échange, nous aurions la parité avec les salaires versés aux États-Unis dans le même secteur. Si ce 15 pour cent disparaît, nous aurions utilisé tout le gain provenant du taux de change et nous serions alors déphasé par rapport à ce que le coût des salaires représenterait dans notre coût total, si bien que nous nous retrouverions de 9 pour cent en dessous de la concurrence; ainsi, à un certain moment, lorsque le dollar canadien sera plus fort que le dollar américain, les gains seront terminés en ce qui concerne les exportations, parce que nous ne serons plus concurrentiels.

Le sénateur Doody: Ainsi nous n'avons pas amélioré notre position sur le marché international, même si notre dollar a été bas au cours des deux dernières années.

M. Burns: Je ne crois pas que dans l'ensemble nous en ayons retiré des gains matériels à long terme.

Le sénateur Benidickson: Je ne suis pas convaincu que nous ayons obtenu une réponse satisfaisante en ce qui concerne la raison qui explique pourquoi l'écart est tellement fort entre notre taux d'inflation et celui des États-Unis, si nous tenons compte de l'indice du coût de la vie. La Consolidated Bathurst, l'une de vos principales filiales, est bien sûr dans une position d'exportation. Quelles autres industries au Canada pourraient offrir des taux de salaires qui seraient plus élevés dans l'ensemble, vraiment plus élevés, qu'une industrie concurrente aux États-Unis? Je pense, par exemple, à l'industrie de l'automobile. General Motors, Ford et Chrysler ont réussi à persuader un syndicat international, le United Auto Workers, que les temps étaient difficiles pour l'industrie et il en est ressorti un changement d'attitude de la part des syndicats, du moins c'est ce que peut en conclure le lecteur de journaux, laquelle attitude semble diminuer les tensions dans les négociations salariales. Il me semble qu'au contraire les syndicats canadiens n'envisagent pas d'en venir à des règlements de même nature. Pourquoi? Notre industrie traverse pourtant une période très difficile.

M. Burns: Je ne pense pas que l'industrie canadienne connaisse aujourd'hui la même quantité de mises à pied que celle qu'a connue l'industrie américaine. C'est excellent de négocier au nom des membres, mais si 30 pour cent des membres ont été mis à pied, je suppose que l'accent sera mis plus fortement sur une nouvelle approche vis-à-vis des conventions collectives. L'accent sera plutôt mis sur la protection de l'emploi que sur l'augmentation des salaires. C'est sans doute pourquoi au Canada, l'attitude est différente, parce que les risques de mises à pied sont moins élevés. Je n'en sais rien parce que je ne connais pas très bien cette industrie, je ne fais que deviner.

Le sénateur Benidickson: Je n'en sais pas plus long que vous sur ce chapitre. J'ai cependant l'impression que l'industrie automobile s'est plainte du fait que, si la production totale est faible ou que la demande est faible, les pressions seront fortes pour protéger les membres américains de ce syndicat plutôt que les membres canadiens.

M. Burns: Je ne crois pas qu'il faille porter toute la discussion sur les travailleurs syndiqués; la majeure partie des travailleurs ne sont pas syndiqués. Je pourrais vous donner l'exemple de l'industrie de l'assurance-vie. La Great West Life

[Text]

office workers in both Canada and the United States. My own impression is that a 20 per cent differential is about right. These are non-union, salaried people. I think the Canadian rate is about 20 per cent higher, so we are about even in exporting the service. I think productivity is higher there and the wages are not so high. They work harder.

Senator Benidickson: In the automobile industry?

Mr. Burns: No, I am talking about the life insurance business in Canada and in the United States. Therefore, I think that 20 per cent is probably the right figure.

One of the reasons Canadian wage rates are higher is that, of course, Canadians pay higher taxes. Canadian wage rates are higher than American rates, and I am talking about management or any category you care to examine. The net take-home pay is not as good, because Canadian taxes are higher.

Senator Thériault: I understand that one of the companies that you are involved with is related to life insurance both in Canada and in the United States. While you were answering a question of Senator Roblin, this question came to my mind. Is it not a fact that, over the years, generally speaking, the Canadian public invested in life insurance to a greater degree than did their counterparts in the United States?

Mr. Burns: That is true on a per capita basis, yes.

Senator Thériault: The bottom line, therefore, is that Canadians buy more life insurance?

Mr. Burns: It is my understanding that the Japanese, on a per capita basis, average out to be the highest owners of life insurance in the world now. Canadians used to be. The Canadians were higher than the Americans.

Senator Thériault: Canadians were much higher than Americans?

Mr. Burns: On the average, but they are not higher, in comparable areas within the United States.

Senator Thériault: Generally speaking, I suppose one could say that that derives from an attitude, in Canada, which is more directed toward saving capital. I understand that saving is much higher in Canada than in the United States. Can I assume from that that perhaps for the good of the economy, it might be better if people were buying less life insurance and, instead, were investing their money or spending their money?

Mr. Burns: I think that it could be said that if they are putting money into a life insurance company, they are in fact investing it because it is just channelled, through the company, out into the market place. I would not tend, at the present time, to support the idea that such a move would improve the economy. Canadians are still, on the average, higher savers. The saving rate in Canada is still somewhat higher than it is in the United States. The American government, however, has just put into position certain kinds of measures to encourage a

[Traduction]

possède un grand nombre d'employés de bureau au Canada et aux États-Unis. Pour ma part, je considère qu'une différence de 20 pour cent est à peu près correcte. Je parle de salariés non syndiqués. Je pense que le taux canadien est d'environ 20 pour cent plus élevé, ainsi l'équilibre est sauvegardé dans l'exportation des services. Je crois que la productivité est plus élevée ici, les salaires ne sont donc pas trop forts. Ils travaillent davantage.

Le sénateur Benidickson: Dans l'industrie de l'automobile?

M. Burns: Non, je parle de celle de l'assurance-vie au Canada et aux États-Unis. Par conséquent, je pense que 20 pour cent est un chiffre acceptable.

L'une des raisons qui font que les taux de salaires canadiens sont plus élevés est, bien sûr, que les Canadiens paient plus d'impôt. Les taux de salaires canadiens sont plus élevés que les taux américains, et je parle des cadres ou de toute autre catégorie que vous voudriez étudier. Le revenu net n'est pas aussi bon, parce que les Canadiens paient plus d'impôt.

Le sénateur Thériault: Je crois comprendre que l'une des sociétés avec lesquelles vous êtes associé s'occupe d'assurance-vie tant au Canada qu'aux États-Unis. Pendant que vous répondiez à la question du sénateur Roblin, une question m'est venue à l'esprit. N'est-il pas vrai qu'en général, les Canadiens investissent davantage dans l'assurance-vie que les Américains?

M. Burns: C'est exact, si l'on considère cela sous l'angle du per capita.

Le sénateur Thériault: Par conséquent, on peut donc dire que les Canadiens achètent davantage d'assurance-vie?

M. Burns: Il semble que les Japonais, per capita, sont devenus les plus gros propriétaires d'assurance-vie dans le monde. Avant cela, c'étaient les Canadiens. Les Canadiens venaient avant les Américains.

Le sénateur Thériault: Les Canadiens se plaçaient avant les Américains?

M. Burns: En moyenne, mais ils ne sont pas les plus nombreux si l'on tient compte de certains domaines comparables aux États-Unis.

Le sénateur Thériault: En règle générale, je suppose que l'on peut dire que cet état de chose découle du fait que les Canadiens sont plus portés vers l'épargne. J'ai cru comprendre que l'épargne était plus élevée au Canada qu'aux États-Unis. Peut-on en déduire que, pour le bien de l'économie, il serait peut-être préférable que les gens achètent moins d'assurance-vie et qu'ils investissent leur argent ou qu'ils le dépensent davantage?

M. Burns: Je pense qu'il faut dire que s'ils placent leur argent dans une société d'assurance-vie, ils font en fait un investissement parce que l'argent, par la voie de la société, se rend sur le marché. Je ne suis pas prêt, à l'heure actuelle, à dire qu'un tel changement serait profitable à l'économie. Les Canadiens sont toujours, en moyenne, les plus gros épargnants. Le taux d'épargne au Canada est encore plus élevé qu'aux États-Unis. Le gouvernement américain a toutefois pris certaines mesures pour favoriser un plus haut taux d'épargne aux

[Text]

higher rate of savings in the United States. How well that is working I do not know, but it probably will work quite well. The Canadians have been savers, but where Canadians save their money now is in 30-day term deposits.

Senator Benidickson: Or CSBs at 19½ per cent.

Mr. Burns: Yes. That took up quite a portion of the available savings of the nation; approximately \$13 billion worth. I think that Canadians continue to have a high savings consideration. At the outset of today's meeting I think I discussed the point that the pattern of those savings has changed enormously. People are putting their money into investments of short duration. Intermediate institutions, of course, have to come down to the same high volatile short term type of investment. Otherwise they run the risk of being mismatched. When you get mismatched, you go broke.

Senator Leblanc: Canadians, however, have the incentive to save their money. As you know, with regard to income tax there are all kinds of incentives that are provided.

Mr. Burns: That is right.

Senator Leblanc: Considering that type of thing, it is pretty hard to compare the way that Americans are saving to the way that Canadians are saving. The same incentive do not exist in both countries.

Mr. Burns: That is correct. What you find, though, is that the program which has been introduced in the last year or two in the United States now provides vehicles for Americans that are very close to those which have been made available to Canadians; for example, the equivalent to a registered retirement savings plan. The American tax policy has always been far less generous to pension plans than has the Canadian policy. American pension plans tend to be less generous. A typical American industrial pension plan would provide a maximum of 40 per cent of average earnings, where a more typical Canadian pension plan would provide 60 per cent. That has tended to force a lot more of the total savings of the nation into more advantageous plans. The Americans are moving very quickly toward this kind of structure, however. I recommend to the committee this document, which is entitled "The Lower Window." This document talks about the shortage of capital to finance industry—capital of a nature that a business can afford to borrow. It is a very interesting piece and describes the current industrial financing dilemma in the United States. They have their problems, too. I think this issue can be discussed in terms of Canada or in terms of the United States, because what stands behind it is the fact that there is no longer financing available.

Senator Thériault: I would like you to give me a direct answer as to whether or not the federal and provincial governments are still getting involved in subsidizing renovations in the pulp and paper industry in eastern Canada. On the one hand you are telling governments to get out of your hair, but, on the other hand, you always have your hand out.

[Traduction]

États-Unis. Je ne sais pas si une telle mesure donnera de bons résultats, mais je le crois. Les Canadiens ont toujours été des épargnants, mais en ce moment ils placent leur argent dans les dépôts à terme de 30 jours.

Le sénateur Benidickson: Ou des obligations d'épargne du Canada à 19½ p. 100.

M. Burns: Oui. Ces obligations ont accaparé une forte proportion des épargnes disponibles de la nation, près de 13 milliards de dollars. Je pense que les Canadiens continuent à avoir une haute considération pour l'épargne. Au tout début de cette audience, j'ai établi que les modes d'épargnes avaient considérablement changé. Les gens mettent leur argent dans des placements à court terme. Les institutions intermédiaires en sont également venues à ce genre extrêmement instable d'investissement à court terme. Sinon elles courent le risque de ne pouvoir conserver un équilibre et c'est ainsi que l'on se ruine.

Le sénateur Leblanc: Les Canadiens, toutefois, sont portés à épargner. Comme vous le savez, en ce qui a trait à l'impôt sur le revenu, toutes sortes d'incitations sont offertes.

M. Burns: C'est exact.

Le sénateur Leblanc: Si l'on en tient compte, il est alors difficile d'établir une comparaison entre le mode d'épargne des Américains et celui des Canadiens. Il n'existe pas les mêmes incitations dans les deux pays.

M. Burns: C'est exact. Il faut cependant souligner que le programme qui a été mis en œuvre l'année dernière, ou un peu avant, aux États-Unis offrent maintenant des moyens aux Américains qui sont assez semblables à ceux qui sont disponibles ici. Par exemple, il existe l'équivalent d'un régime enregistré d'épargne-retraite. La politique fiscale américaine a toujours été plus restrictive en ce qui concerne les régimes de retraite que celle du Canada. Les régimes de retraite des Américains sont en général moins généreux. Le régime de retraite typique d'une industrie américaine offre un maximum de 40 pour cent de la moyenne du revenu, alors qu'un régime semblable au Canada offre 60 pour cent. Cette situation a eu tendance à diriger l'épargne totale de la nation vers des régimes plus avantageux. Les Américains se dirigent toutefois très rapidement vers ce mode d'épargne. Je recommande au Comité la lecture du document intitulé: «The Lower Window». Le document porte sur le manque de capitaux pour financer l'industrie, un capital d'une nature telle que les entreprises puissent l'emprunter. C'est un document très intéressant qui décrit le dilemme actuel dans le financement des industries aux États-Unis. Ils ont aussi des problèmes. Cette étude s'applique aussi bien aux États-Unis qu'au Canada, car en fait il s'agit du fait qu'il n'existe plus de sources de financement.

Le sénateur Thériault: J'aimerais obtenir de vous une réponse précise à savoir si les gouvernements fédéral et provinciaux continuent ou non de subventionner les renovations dans l'industrie des pâtes et papier dans l'est du Canada. D'une part, vous dites au gouvernement de ne plus se mêler de vos affaires et d'autre part vous êtes toujours prêt à lui demander de l'aide.

[Text]

Mr. Burns: If we had a choice between subsidies and 10 per cent lower taxes, we would take the 10 per cent lower taxes.

Senator Charbonneau: Mr. Burns, as you may or may not know, the Standing Senate Committee on Foreign Affairs has just published the results of its study on free trade with the United States. Its conclusion is that it might be profitable. Do you hold any views on that, because I know that your companies deal with the United States?

Mr. Burns: I have not read the report, although I am aware of it. I have read the newspaper summaries of it. A movement toward a free trade environment would, in the long term, be enormously advantageous to Canada, but I think there is a question as to the pace at which you move toward it. If we have a common fault in this country, it is that we always expect these things to work too fast. It takes a long time to get programs into place. It takes a considerable period of time for business programs to take effect. For example, in the United States they are being very critical about the pace at which the economy is being restored. I do not know how they expect it to get turned around so quickly. It takes a long time to decide what you are going to do and to plan, finance develop and built toward some perceived growth of opportunity. The time frames are quite wrong. To the extent that there is potential for more free trade, obviously it would involve an enormous amount of dislocation in Canada, because a great many of our industries are not competitive at all. My chairman is currently the chairman of the committee having to do with the needle trade and textile industry in Canada. That is an industry which has many problems. There is no easy answer. An industry could be impacted upon pretty heavily by too fast and precipitous a move toward a free trade environment. The question of pace is important, but the long-term desirability of it could be positive.

Senator Thériault: So gradualism, as Senator Roblin put it, is not all bad.

Mr. Burns: Gradualism, based on certain assumptions of what the outside world is going to do, is not too wise; but this kind of gradualism would be within your own control, would it not?

Senator Roblin: If I had the job to do I would concentrate on taking care of the people. That does not require any gradualism. You deal with it right away and make sure that they are either retrained or supported, whatever justice would indicate. I do not think you would need to worry about gradualism. You just decide to do it.

The Chairman: But how?

Senator Roblin: That is what Mr. Paul Desmarais is going to tell us. Gradualism does not enter into that problem the same way that it does in others. But we are going to have free trade with the United States for 80 per cent of our trade by 1985, anyway. That is what GATT says. So we had better

[Traduction]

M. Burns: Si nous avions le choix entre des subventions et une diminution de 10 pour cent de l'impôt, nous choisirions cette dernière.

Le sénateur Charbonneau: M. Burns, je ne sais pas si vous êtes au courant, mais le Comité sénatorial permanent des affaires extérieures vient tout juste de publier les résultats de son étude sur le libre échange avec les États-Unis. Sa conclusion est qu'il pourrait être profitable. Quelle est votre opinion, car je sais que vos sociétés font des affaires avec les États-Unis?

M. Burns: Je n'ai pas lu le rapport mais je connais son existence. J'ai lu les résumés qui ont été donnés dans les journaux. Un mouvement vers un milieu de libre commerce serait, à long terme, extrêmement avantageux pour le Canada, mais je crois qu'il y a la question de savoir à quel rythme nous effectuerions ce mouvement. Si il y a une erreur qui est commune dans ce pays, c'est de toujours vouloir que les choses se fassent trop vite. Il faut du temps pour mettre en œuvre des programmes. Il faut énormément de temps avant que des programmes commerciaux donnent des résultats. Par exemple, les États-Unis sont très mécontents de la vitesse avec laquelle s'amorce la reprise de l'économie. Je ne sais pas pourquoi ils s'attendaient à le voir arriver si rapidement. Il faut du temps pour décider de ce qu'il faut faire et de planifier, de financer, de s'agrandir ou de construire en prévision d'un regain d'activité. Le moment est très mal venu. Dans la mesure où il existe une possibilité d'une plus grande liberté de commerce, il est évident que cela entraînera de profonds changements au Canada, parce qu'un grand nombre de nos industries ne sont pas du tout concurrentielles. Notre directeur général est actuellement président du comité qui s'occupe de l'industrie du textile au Canada. C'est une industrie qui fait face à de nombreuses difficultés. Il n'y a pas de solution miracle. Une industrie pourrait souffrir énormément d'un mouvement trop rapide et trop précipité vers une plus grande liberté de commerce. La question du rythme est importante, mais à long terme le mouvement est infiniment souhaitable.

Le sénateur Thériault: Ainsi le gradualisme, comme dit le sénateur Roblin, n'est pas si mauvais.

M. Burns: Le gradualisme, fondé sur certaines hypothèses de ce que le monde extérieur peut faire, n'est pas tellement sage. Le genre de gradualisme dont vous parlez serait cependant sous votre propre contrôle, n'est-ce pas?

Le sénateur Roblin: Si je devais faire quelque chose, je concentrerais tous mes efforts à prendre soin des gens. Il ne serait pas nécessaire de recourir au gradualisme. Vous vous en occupez tout de suite et vous prenez des mesures pour qu'ils puissent se recycler ou qu'ils soient aidés, ce que la simple justice exige. Je ne pense pas que vous ayez à vous préoccuper de gradualisme. Vous n'avez qu'à décider d'agir.

Le président: Mais comment?

Le sénateur Roblin: C'est à cette question que M. Paul Desmarais viendra nous donner une réponse. Le gradualisme n'est pas en cause dans cette question, comme il peut l'être ailleurs. Nous aurons un libre échange avec les États-Unis, en ce qui concerne 80 pour cent de notre commerce d'ici à 1985,

[Text]

hurry up and adjust in the textile industry. We cannot leave dangling those people who are exposed to the situation through no fault of their own.

Senator Benidickson: Mr. Chairman, our attention today has been directed a little more than it has been for some time to the question of differentials in compensation paid for work in Canada and in the United States. We had reference to pension savings, contributed in large part by the employers. That no doubt is reflected in the cost of goods. Nothing has been said about something that I consider to be important and which concerns the difference in willingness to negotiate in the automobile industry when the same corporate organization is in charge of automobiles both here and in the United States. I refer to medicare. That is something that employers contribute to in large measure, and it is reflected in their production costs, in selling their products eventually either domestically or abroad. Have you any comment to make on that? Is that a substantial item in your production costs?

Mr. Burns: Very much so. A good group health program for an employee in the United States would cost the employer—the figure goes up so fast—something like \$1,500 per year. That is the cost of a health insurance package in the private sector.

Senator Benidickson: Paid by the group—the owners?

Mr. Burns: They are usually split, two-thirds-one-third; something like that.

Senator Benidickson: It is shared?

Mr. Burns: Yes. Someone pays it in premiums against the equivalent cost in Canada, where it is funded substantially by tax revenues. Getting back to the compensation factor, I do not think it is fair to be entirely critical of the unions' position on wages in Canada. I tried to give evidence to that relative to management salaries. Management salaries in this country are higher than those in the United States. If you are an exporter, it is hard to export a higher salary, whether it is for labour in the plant or for management. My view on that is that the large part of that higher salary is taken up by the higher tax. The net take-home pay is about the same. I had an experience a year ago where we had to calculate very precisely the finances of an individual who was in management in the city of New York earning \$72,000 per year. That same person working in Montreal would have to earn \$100,000 per year to maintain the same standard of living. So there was a 20 per cent-plus differential. All we were calculating was his net take-home pay after tax. So it is not just collective or union costs. It represents the whole scale in this country, and I think it is largely accounted for by taxes.

Senator Charbonneau: Was this person a home-owner and able to deduct his mortgage interest, and did he have children?

[Traduction]

quoi que nous fassions. C'est du moins ce que laisse entendre le GATT. Il faut donc que nous nous dépêchions et que nous adaptions notre industrie du textile. Nous ne pouvons abandonner à leur sort ces personnes qui seront le plus touchées par la situation, alors qu'elles n'en sont nullement responsables.

Le sénateur Benidickson: Monsieur le président, notre attention a été dirigée un peu plus que de coutume vers la question des différences dans les avantages sociaux offerts aux travailleurs au Canada et aux États-Unis. Il a été fait allusion à l'épargne-retraite auquel les employeurs contribuent dans une large mesure. Il ne fait aucun doute que cela se reflète dans le coût des produits. Rien n'a été dit sur ce que je considère comme une question importante, soit la différence qu'il y a dans les négociations dans l'industrie de l'automobile, alors que la même organisation est chargée des automobiles, tant au Canada qu'aux États-Unis. Je fais allusion à l'assurance-maladie. Les employeurs doivent y contribuer dans une large mesure et cela se reflète dans leurs coûts de production, dans le prix de vente de leurs produits, que ce soit sur les marchés intérieurs ou extérieurs. Auriez-vous quelques observations à faire sur ce sujet? Est-ce que cela représente une partie substantielle de vos coûts de production?

M. Burns: Très certainement. Un bon programme d'assurance-groupe pour un employé aux États-Unis coûterait à l'employeur, les prix augmentent tellement vite, quelque chose comme 1 500 \$ par année. C'est le coût d'une assurance-groupe dans le secteur privé.

Le sénateur Benidickson: Payée par les propriétaires?

M. Burns: C'est habituellement partagé, deux tiers—un tiers; quelque chose comme ça.

Le sénateur Benidickson: C'est partagé?

M. Burns: Oui. Quelqu'un le paie en primes par rapport au coût équivalent au Canada, où il est financé en grande partie par les revenus fiscaux. Pour en revenir au facteur des avantages sociaux, je ne pense pas qu'il soit juste de critiquer la position adoptée par les syndicats au sujet des salaires au Canada. J'ai essayé d'en donner la preuve en ce qui concerne les salaires des cadres. Les salaires des cadres sont plus élevés dans ce pays qu'aux États-Unis. Si vous êtes un exportateur, il est difficile d'exporter un salaire plus élevé, qu'il s'agisse du salaire d'un ouvrier ou de celui d'un cadre. À mon avis, une grande partie de cette différence de salaire est prise par l'impôt. Le revenu net est à peu près le même. Il y a un an, nous avons dû calculer très précisément l'état des finances d'un individu qui occupait un poste de cadre dans la ville de New York et dont le revenu était de 72 000 dollars par année. La même personne travaillant à Montréal aurait dû gagner 100 000 dollars par année pour conserver le même train de vie. Il y a donc une différence de l'ordre de 20 pour cent. Nous n'avons calculé que son revenu net après impôt. Cela ne dépend donc pas des conventions collectives et des syndicats. C'est à toute l'échelle du pays et je crois que c'est dû en grande partie aux impôts.

Le sénateur Charbonneau: Cette personne était-elle propriétaire et pouvait-elle déduire l'intérêt de son hypothèque? Avait-elle des enfants?

[Text]

Mr. Burns: Yes. He is a fairly typical management person with children and a home. But the simple fact of the matter is that he was able to take home most of that \$70,000 in a very high tax state, because almost everything he did he deducted. So it really came down to the tax rate against skilful financial management. He deducted all state and local taxes, his mortgage interest, and he owned a condominium in Florida. By the time he was finished there wasn't much taxable income to apply the rate against. It does not work that way in Canada. So there is a different configuration of benefit planning. I guess it is fair to say that the health-care industry in the United States has a little more private-sector discipline in it in terms of trying to control costs.

Senator Benidickson: Deterrents.

Mr. Burns: Yes, deterrents. You don't get the same use-rate of the medical facilities because people have to pay for it. It is very typical in a generous plan to have 80 per cent 20 per cent co-insurance. The plan will pay the first \$2,000 in a given year and then expenses are split—80 per cent is paid by the insurance company and 20 per cent by the individual—after that. That tends to slow the use-rate down. I don't know whether there are statistics available for that category, but I am sure the costs for health care in the United States are escalating very rapidly.

Senator Thériault: But I am sure that most people would use up that \$2,000 and then cut back so that they would not have to pay 20 per cent of the subsequent costs.

Mr. Burns: It does not take very much to use up \$2,000 in the United States these days—merely a couple of days in the hospital.

The Chairman: Honourable senators, before I thank Mr. Burns, I would remind you that we have set up, providing the Senate gives us permission, a slide-show for 3 o'clock tomorrow afternoon on the Fiscal Arrangements Act. You will recall that we had a slide-show during our hearings on government policy and regional disparity in fiscal arrangements. We will have somebody here to explain the intricacies of that arcane subject. The slide show will bring us up to date on the changes that are being made under the Fiscal Arrangements Act and then on Thursday, at 10 a.m., we will follow with Mr. Rod Dobell, head of the School of Public Administration at the University of Victoria. He was Chief of Staff of the Definitive study on this subject which is entitled "Fiscal Federalism in the 1980s." With those two pieces of background, I think we will be in a position to go forward in our hearings on the Fiscal Arrangements Act the following week.

Senator Benidickson: Is that bill which was introduced last week to come to this committee?

The Chairman: We are going to do a pre-study on it. Because it has to be passed by April 15, we do not have enough time to do a thorough study following its introduction in the Senate. So we are doing it now.

[Traduction]

M. Burns: Oui. Il s'agit d'un cadre assez typique avec une maison et des enfants. L'important est qu'il arrivait à ramener chez lui la majeure partie de son salaire dans un État très fortement taxé, parce que presque tout ce qu'il faisait était déductible. Le taux d'imposition est donc plus important qu'une bonne gestion financière dans ce cas. Il peut déduire toutes les taxes locales et celles de l'état, l'intérêt hypothécaire, et il possède une co-propriété en Floride. Une fois toutes les déductions calculées, il ne restait plus beaucoup de revenu sur lequel calculer l'impôt. Il n'en va pas ainsi au Canada. La planification des avantages sociaux est donc bien différente. Il faut également souligner que l'industrie de la santé aux États-Unis, qui appartient au secteur privé, est beaucoup plus disciplinée quand il s'agit de contrôler les coûts.

Le sénateur Benidickson: Des mesures préventives.

M. Burns: Oui, des mesures préventives. Vous n'avez pas le même degré d'utilisation lorsque les gens doivent en assumer les frais. Il est très répandu de voir, dans un régime très généreux, une co-assurance de 80-20 pour cent. Le régime paiera les premiers 2 000 dollars dans une année donnée et ensuite les dépenses sont partagées. De ces dépenses, 80 pour cent sont payées par la compagnie d'assurance et 20 pour cent par l'individu. Cela a tendance à abaisser le taux d'utilisation. Je ne sais pas si des données statistiques sont disponibles pour cette catégorie, mais je suis certain que le coût des soins médicaux monte très rapidement aux États-Unis.

Le sénateur Thériault: Mais je suis sûr que les gens vont utiliser la totalité du 2 000 dollars et qu'ensuite ils vont ralentir pour ne pas avoir à payer le 20 pour cent des coûts ultérieurs.

M. Burns: Il ne faut pas grand chose pour utiliser la totalité des 2 000 dollars aux États-Unis de nos jours. Il suffit de passer deux jours dans un hôpital.

Le président: Honorables sénateurs, avant de remercier M. Burns, j'aimerais vous rappeler que nous avons prévu, si le Sénat nous en donne l'autorisation, une présentation audiovisuelle, à 15 h cet après-midi, qui portera sur la Loi sur les accords fiscaux. Vous vous souviendrez que nous avons assistés à une présentation de ce genre au cours de nos audiences sur la politique du gouvernement et les disparités régionales dans les accords fiscaux. Nous aurons quelqu'un pour nous expliquer les multiples subtilités de ce sujet ardu. La présentation nous mettra au courant des dernières modifications qui ont été apportées à la Loi sur les accords fiscaux et nous poursuivrons cette étude jeudi, à 10 h, en compagnie de M. Rod Dobell, directeur de l'École d'administration publique de l'Université de Victoria. Il dirigeait l'étude portant sur ce sujet et intitulée «Le fédéralisme fiscal dans les années 1980». Nous serons ensuite en mesure de poursuivre nos audiences relatives à la Loi sur les accords fiscaux la semaine suivante.

Le sénateur Benidickson: Est-ce que le projet de loi qui a été déposé la semaine dernière viendra devant ce comité?

Le président: Nous devons en faire une étude préliminaire. Il doit être adopté le 15 avril, ce qui ne nous laisse pas le temps de l'étudier en profondeur lorsqu'il sera déposé devant le Sénat. Il faut donc que nous le fassions dès maintenant.

[Text]

Members of the committee, on your behalf, I would like to say to Mr. Burns that we quite often have as witnesses before this committee, economists who, while they can tell us a great deal, often don't have a knowledge of day-to-day business. On the other hand, we sometimes have as witnesses businessmen who have an appalling lack of knowledge about economics. I think I can express the view of the committee, that you are unique in that you combine an incredible knowledge of business with an astonishing knowledge of economics. As a matter of fact, Mr. Sagar and Mr. Clendenning agreed that you could probably quite easily get a job as an economist. So I suggest that you go back to Mr. Desmarais and ask him for a big raise. We thank you very much.

Senator Benidickson: Mr. Chairman, I would like to add a comment, although I don't think I can improve on your compliments. Since we normally sit in Ottawa, it is a natural result that most of our witnesses come from the east. Mr. Burns is down on the record as working for an eastern corporation of note though he is from Winnipeg. I can say for the Chairman, Senator Roblin and myself, who are ex-Winnipeggers and who since we live west of the Lakehead, consider ourselves to be westerners, that we are pleased to have as a witness on economic and related matters someone who comes from that part of the country. May I say that your move to Montreal was a great loss to Winnipeg, though I am quite sure that you will never forget some of the interests of the west, regardless of the headquarters in which you now work.

Mr. Burns: Thank you, Mr. Chairman and members of the committee.

The Committee adjourned.

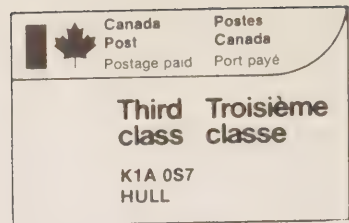
[Traduction]

Au nom des membres du comité, j'aimerais remercier M. Burns et lui dire que nous avons souvent reçu comme témoins des économistes qui, tout en pouvant nous éclairer grandement, n'avaient pas une très bonne connaissance de la marche des affaires. Par ailleurs, il arrive parfois que nous recevions des hommes d'affaires qui manquent étonnamment de connaissances des rouages de l'économie. Je crois que j'exprime l'opinion de tous les membres du comité en disant que vous possédez une incroyable connaissance des affaires jumelée à une connaissance étonnante de l'économie. En fait, MM. Sagar et Clendenning sont d'accord pour affirmer que vous pourriez sans aucune difficulté vous trouver un poste d'économiste. Je vous suggère donc d'aller voir M. Desmarais et de lui demander une forte augmentation. Nous vous remercions beaucoup.

Le sénateur Benidickson: Monsieur le président, j'aimerais ajouter un commentaire, bien qu'il me serait difficile d'ajouter quoi que ce soit aux compliments que vous venez de faire. Puisque nous siégeons habituellement à Ottawa, il en découle tout naturellement que la plupart de nos témoins viennent de l'est. M. Burns travaille pour une société de l'est, mais il est originaire de Winnipeg. Je voudrais dire au nom du président, du sénateur Roblin et en mon nom personnel, étant donné que nous sommes tous trois originaires de Winnipeg et que, puisque nous vivons à l'ouest de Lakehead, nous nous considérons comme des gens de l'ouest, que nous sommes très heureux d'avoir eu comme témoin sur des questions économiques quelqu'un qui vient de cette partie du pays. Puis-je me permettre d'ajouter que votre venue à Montréal est une grande perte pour Winnipeg, mais je suis certain cependant que vous n'oublierez jamais les intérêts de l'ouest, où que vous vous trouviez.

M. Burns: Je remercie monsieur le président et messieurs les membres du comité.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Coeur Boulevard,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Imprimerie du gouvernement canadien,
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacré-Coeur,
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7

WITNESS—TÉMOIN

Mr. J. W. Burns, President, Power Corporation of Canada.

M. J. W. Burns, président, Power Corporation of Canada.



First Session
Thirty-second Parliament, 1980-81-82

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

National Finance

Chairman:
The Honourable DOUGLAS D. EVERETT

Wednesday, March 31, 1982

Issue No. 48

First proceedings on:

The subject-matter of Bill C-97, "An Act to amend the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977 and to provide for payments to certain provinces"

WITNESSES:
(See back cover)

Première session,
trente-deuxième législature, 1980-1981-1982

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Finances nationales

Président:
L'honorable DOUGLAS D. EVERETT

Le mercredi 31 mars 1982

Fascicule n° 48

Premier fascicule concernant:

La teneur du Bill C-97, «Loi modifiant la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis et prévoyant des paiements à certaines provinces»

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable D. D. Everett, *Chairman*

The Honourable F. Leblanc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	*Perrault
Benidickson	Phillips
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Hicks	Thériault
	Tremblay

**Ex Officio Members*

(Quorum 5)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable D. D. Everett

Vice-président: L'honorable F. Leblanc

et

Les honorables sénateurs:

Austin	Lewis
Balfour	Manning
Barrow	*Perrault
Benidickson	Phillips
Charbonneau	Robichaud
Doody	Roblin
*Flynn	Sparrow
Godfrey	Steuart
Hicks	Thériault
	Tremblay

**Membres d'office*

(Quorum 5)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the Minutes of Proceedings of the Senate of Tuesday, March 30, 1982:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Frith moved, seconded by the Honourable Senator Everett:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to study and report upon the subject-matter of the Bill C-97, intituled: “An Act to amend the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977 and to provide for payments to certain provinces”, in advance of the said Bill coming before the Senate, or any matter relating thereto.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des procès-verbaux du Sénat du mardi 30 mars 1982:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Frith propose, appuyé par l'honorable sénateur Everett,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier la teneur du Bill C-97, intitulé: «Loi modifiant la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis et prévoyant des paiements à certaines provinces», avant que ce bill ou les questions s'y rattachant ne soient soumis au Sénat, et à faire rapport à ce sujet.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Charles A. Lussier

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, MARCH 31, 1982
(51)

[Text]

Pursuant to notice the Standing Senate Committee on National Finance met this day at 3:40 p.m. to consider the subject-matter of Bill C-97, "An Act to amend the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977 and to provide for payments to certain provinces".

Present: The Honourable Senators Everett (*Chairman*), Benidickson, Charbonneau, Doody, Flynn, Godfrey, Leblanc, Manning, Roblin, Thériault and Tremblay. (11)

Present but not of the Committee: The Honourable Senator Buckwold.

In attendance: Mr. Peter Dobell and Mr. Peter Sagar from the Parliamentary Centre.

From the Department of Finance the following witnesses were heard:

Mr. James H. Lynn, General Director, Federal-Provincial Relations and Social Policy Branch;

Mr. Douglas H. Clark, Assistant Director, Federal-Provincial Relations Division.

At 5:45 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chairman.

ATTEST:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 31 MARS 1982
(51)

[Traduction]

Conformément à l'avis de convocation, le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 15 h 40 pour étudier la teneur du Bill C-97, «Loi modifiant la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis et prévoyant des paiements à certaines provinces».

Présents: Les honorables sénateurs Everett (*président*), Benidickson, Charbonneau, Doody, Flynn, Godfrey, Leblanc, Manning, Roblin, Thériault et Tremblay. (11)

Présent mais ne faisant pas partie du Comité: L'honorable sénateur Buckwold.

Aussi présents: Messieurs Peter Dobell et Peter Sagar, du Centre parlementaire.

Le Comité entend les témoins suivants du ministère des Finances:

M. James H. Lynn, directeur général, Direction des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale;

M. Douglas H. Clark, directeur adjoint, Division des relations fédérales-provinciales.

A 17 h 45, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, March 31, 1982

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 3.30 p.m. to study the subject matter of Bill C-97, to amend the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977, and to provide for payments to certain provinces.

Senator Douglas D. Everett (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, our concern this afternoon is with Bill C-97 and, first, we will have a slide presentation by officials of the department of Finance.

Our witnesses are: Mr. James H. Lynn, General Director, Federal-Provincial Relations and Social Policy Branch, Department of Finance; Mr. Douglas H. Clark, Assistant Director, Federal-Provincial Relations Division; and Mr. William J. Murphy, also of the Federal-Provincial Relations Division.

We are also pleased to welcome this afternoon Senator Buckwold, who will introduce the bill in the Senate.

Mr. Lynn, I understand you have an opening statement before you make the slide presentation.

Mr. James H. Lynn, General Director, Federal-Provincial Relations and Social Policy Branch, Department of Finance: Thank you, Mr. Chairman. I shall just make a few points about how I would like to present the material. Basically, it is a series of slides covering all the clauses of Bill C-97. I propose to move rather quickly over the more minor, technical clauses, but put them in context so that members of the committee can become familiar with all the features of the bill.

The Chairman: Were you involved in the slide presentation we received on fiscal arrangements about a year ago?

Mr. Lynn: I think we were here a couple of times, Mr. Chairman, about a year or a year and a half ago.

We will then concentrate on a few of the slides that cover the more significant areas. We are prepared to answer questions on any aspect of the bill, of course.

By way of introduction, it might be useful to point out that one can really divide the bill into three parts. First there are the changes to the equalization system, which I am sure you are all familiar with and which is a very important feature of our federation. These changes are intended to meet some of the criticisms of the present system and to advance, I think by one more stage, the evolution of the system which has been evolving since it was introduced in 1957.

Secondly, there are two clauses in the bill that have been involved with the established programs financing arrange-

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 31 mars 1982

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 15 h 30 pour étudier la teneur du projet de loi C-97, Loi modifiant la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis et prévoyant des paiements à certaines provinces.

Le sénateur Douglas D. Everett (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, nous nous penchons cet après-midi sur le projet de loi C-97. Nous assisterons tout d'abord à une projection de diapositives présentée par des représentants du ministère des Finances.

Nos témoins sont M. James H. Lynn, directeur général, Direction des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale, M. Douglas H. Clark, directeur adjoint de la Division des relations fédérales-provinciales, et M. William J. Murphy, également de la Division des relations fédérales-provinciales.

Nous sommes heureux d'accueillir également cet après-midi le sénateur Buckwold, qui présentera le projet de loi au Sénat.

Monsieur Lynn, je crois savoir que vous avez une déclaration préliminaire à faire avant la projection.

M. James H. Lynn, directeur général, Direction des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale, ministère des Finances: Merci, monsieur le président. D'abord quelques précisions sur la façon dont je voudrais faire la présentation. Fondamentalement, il s'agit d'une série de diapositives portant sur tous les articles du projet de loi C-97. J'aimerais passer assez rapidement sur les articles techniques relativement peu importants, tout en les situant dans leur contexte, de manière que les membres du Comité puissent se familiariser avec toutes les caractéristiques du projet de loi.

Le président: Avez-vous participé à la projection de diapositives qu'on nous a présentée sur les accords fiscaux il y a environ un an?

M. Lynn: Je pense que nous sommes venus ici une couple de fois, monsieur le président, il y a environ un an ou un an et demi.

Nous allons donc nous concentrer sur quelques-unes des diapositives qui touchent les points les plus importants. Naturellement, nous sommes disposés à répondre à vos questions sur n'importe quel aspect du projet de loi.

En guise d'introduction, il serait peut-être utile de signaler que l'on peut en réalité diviser le projet de loi en trois parties. Tout d'abord, il y a les changements au système de péréquation, que vous connaissez tous, j'en suis sûr, et qui est un aspect très important de notre fédération. Ces changements font suite à certaines des critiques formulées à l'endroit du système actuel et visent à faire avancer, de plus d'un pas, à mon sens, l'évolution qui s'est amorcée dès l'entrée en vigueur du système en 1957.

En deuxième lieu, il y a deux articles du projet de loi qui ont trait au financement des programmes établis. Encore une fois,

[Text]

ments. Again, I am sure you are all familiar with that. These clauses were designed to simplify the computation of the transfers under EPF, and to make the entitlements to all provinces equal per capita and to remove the compensation for termination of the 1972 revenue guarantee, which was built into the EPF arrangements when they were introduced in 1977.

Those are the two most important parts of the bill.

The third aspect of the bill comprises a number of clauses of a housekeeping or technical nature. Some of those have evolved out of the changes to equalization that affect other parts of the 1977 Fiscal Arrangements Act. These have been of relatively low profile.

The bill does not present any dollar amounts, which, of course, always interest observers of fiscal arrangements, but rather describes the mechanics by which the amounts are determined. However, we have distributed a book—with a grey cover—which presents projections of the relevant amounts under equalization and EPF for the coming five-year period of the fiscal arrangements. To accompany that, some bar charts have also been distributed because presenting the numbers in bar chart form makes it easier, graphically, to grasp the amounts involved. There is also more detailed backup to the numbers contained in the grey book in yellow and blue books relating to EPF and equalization respectively, and we hope to have those in your hands within a few days.

The Chairman: Mr. Lynn, would you have any objection to senators asking questions as we go along?

Mr. Lynn: No, not at all. That is perhaps the best way of proceeding.

If I may, I will now make the slide presentation.

Bill C-97 is entitled "An Act to amend the Federal-Provincial Fiscal Arrangements and Established Programs Financing Act, 1977 and to provide for payments to certain provinces."

There are two parts to the bill. Under Part I of the bill there are some amendments to the 1977 Fiscal Arrangements Act. First of all, there are amendments to Part I, which is the fiscal equalization system, and as I mentioned they are of some significance. Second, there are amendments to Part II, which is the fiscal stabilization program. There have been no payments under that program, but some changes are necessary because of the changes to the fiscal equalization program and because of the time frame of the fiscal stabilization being extended indefinitely rather than being for a five-year period, as used to be the case. Third, there are some amendments to Part IV, which is, we can say, the small revenue guarantee program in respect of the personal income tax. That is really part of the tax collection agreement system. There are some amendments to Part VI, the established programs financing arrangements, and they are the significant amendments; and, finally, there are some amendments to Part VIII with respect to provincial taxes and fees, and that section deals with the reciprocal taxation arrangements in respect of consumption taxes, such as sales taxes and gasoline taxes. That deals with the reciprocal arrangements between the federal government and six of the provinces with whom agreements have been

[Traduction]

je suis sûr que vous connaissez bien cela. L'objet de ces articles est de simplifier le calcul des transferts au titre du FPE, pour donner à toutes les provinces le même montant par habitant et pour supprimer la compensation pour l'élimination de la garantie de recettes de 1972, qui a été incorporée dans les accords de FPE au moment de leur adoption en 1977.

Ce sont là les deux points les plus importants du projet de loi.

Le troisième aspect du projet de loi comprend un certain nombre d'articles de nature administrative ou technique. Certains découlent des changements de péréquation qui touchent d'autres parties de la Loi de 1977 sur les accords fiscaux. Ces autres parties ont retenu relativement peu d'attention.

Le projet de loi ne présente pas de montants en dollars, qui, bien sûr, intéressent toujours les observateurs des accords fiscaux, mais décrit plutôt les mécanismes selon lesquels ces montants sont déterminés. Cependant, nous avons distribué un livre (à couverture grise) qui présente des projections des montants pertinents en vertu de la péréquation et du FPE pour les cinq prochaines années des accords fiscaux. Nous avons distribué en même temps certains graphiques à barres, car il est plus facile de saisir, graphiquement, les montants en cause lorsque les chiffres sont présentés sous forme de graphique à barres. On trouvera également une explication plus détaillée des chiffres du livre gris dans les livres jaune et bleu concernant respectivement le FPE et la péréquation. Nous espérons vous les remettre d'ici quelques jours.

Le président: Monseigneur Lynn, auriez-vous des objections à ce que les sénateurs posent leurs questions au fur et à mesure?

M. Lynn: Non, pas du tout. C'est peut-être la meilleure façon de procéder.

Si vous me le permettez, je vais maintenant passer à la projection de diapositives.

Le projet de loi C-97 s'intitule «Loi modifiant la Loi de 1977 sur les accords fiscaux entre le gouvernement fédéral et les provinces et sur le financement des programmes établis et prévoyant des paiements à certaines provinces».

Le projet de loi renferme deux parties. La Partie I contient certaines modifications à la Loi de 1977 sur les accords fiscaux. Tout d'abord, il y a des modifications à la Partie I, soit le système de péréquation, et, comme je l'ai mentionné, ils ne sont pas sans importance. Deuxièmement, il y a des modifications à la Partie II, soit le programme de péréquation. Il n'y a pas eu de paiements en vertu de ce programme, mais il y a lieu de procéder à certaines modifications à cause des changements qu'a subis le programme de péréquation et à cause de la prolongation pour une durée indéfinie de la période de péréquation, qui était jusqu'ici de cinq ans. Troisièmement, il y a des modifications à la Partie IV, qui est, pourrions-nous dire, le programme de garantie de recettes à l'égard de l'impôt sur le revenu des particuliers. Cela fait en réalité partie du système d'accords de perception fiscale. Il y a des modifications à la Partie VI, soit les accords de financement des programmes établis, qui sont les modifications importantes; et enfin, il y a des modifications à la Partie VIII relativement aux taxes et droits provinciaux, et cette section traite des accords de réciprocité fiscale à l'égard des taxes de consommation, comme les taxes de vente et les taxes sur l'essence. Cela traite des accords de réciprocité entre le gouvernement fédéral et six des provin-

[Text]

entered into—namely, Ontario, Quebec and the Atlantic provinces.

Part II of the bill involves clauses 10, 11 and 12. Clause 10 provides the Minister of Finance authority to make payments of the oil export charge sharing with the provinces that have accumulated to the end of January. The provinces were anxious to receive those sums. There appeared to be some delay in getting the energy security bill through so they undertook in the Fiscal Arrangements Act to make interim payments of the accumulated shared revenues up to the end of January. When the energy security bill is passed, that will pick up the program and handle it from then on.

Clause 11 provides authority for the minister to make payments to the provinces in respect of population recovery adjustment payments, and the members of the committee may recall the regular five-year problem that arises when Statistics Canada produces a census and the figures differ from the estimates that have been used up until the period of time of the census. This time there were rather significant recoveries, arising out of the 1981 census in respect of equalization, from several of the provinces, and the minister, after consultations with the provinces, has undertaken to forgive those recoveries. His authority to do that, and to make the corresponding payments, is laid out in clause 11 of the bill.

Finally, clause 12 deals with the coming into force of the act.

Senator Roblin: Just on the question of population recovery, Mr. Lynn, I believe that that applies to certain years only in the past five and not to others.

Mr. Lynn: Yes.

Senator Roblin: Why is there that distinction? Furthermore, does the clause provide permanent authority, or is it to have effect in this one instance only?

Mr. Lynn: It applies to this one instance only, senator. Secondly, you will recall that there used to be adjustments of five years, of the whole period, and there were always great debates, because the winners were happy and the losers were unhappy. In 1977 it was agreed with the provinces that only those years still at play when the census figures were released would be adjusted. So, in this case, we would not adjust the first three years because they have been completed. The final calculations were made before the census figures were released, so those three years are not touched. The two years 1980-81 and 1981-82 were still at play and the final calculations in respect of them had not been made before the census period took effect, so we will make adjustments in respect of those. So it is only the last two years of the five-year period and it is a one-shot adjustment.

There are a number of changes in respect of the Fiscal Equalization Program. First of all, the authority to make payments is extended for five years. It would have expired at

[Traduction]

ces avec lesquelles le gouvernement fédéral a des accords, à savoir l'Ontario, le Québec et les provinces de l'Atlantique.

La Partie II du projet de loi comprend les articles 10, 11 et 12. L'article 10 donne au ministre des Finances le pouvoir de partager avec les provinces les redevances sur les exportations de pétrole qui se sont accumulées jusqu'à la fin de janvier. Les provinces avaient hâte de recevoir ces sommes. Il semble qu'il y ait eu certaines difficultés relativement au projet de loi sur la sécurité énergétique; c'est pourquoi la Loi sur les accords fiscaux prévoit des paiements provisoires des recettes communales accumulées jusqu'à la fin de janvier. Lorsque le projet de loi sur la sécurité énergétique sera adopté, cela réglera le cas de ce programme à compter de là.

L'article 11 prévoit que le ministre peut verser aux provinces des paiements calculés en fonction de la population de chaque province. Les membres du Comité se souviendront peut-être du problème qui se pose tous les cinq ans lorsque Statistique Canada effectue un recensement et que les chiffres diffèrent des estimations qui ont été utilisées jusqu'au moment du recensement. Cette fois-ci, il y a eu des rajustements assez importants dans plusieurs provinces par suite du recensement de 1981 en ce qui concerne la péréquation, et le Ministre, après consultation avec les provinces, a décidé d'oublier ces rajustements. L'article 11 du projet de loi lui en donne le pouvoir, avec le pouvoir également de faire les paiements correspondants.

Enfin, l'article 12 parle de l'entrée en vigueur de la loi.

Le sénateur Roblin: À propos du rajustement de population, monsieur Lynn, je crois que cela ne vaut que pour certaines des cinq dernières années seulement, et pas pour d'autres.

M. Lynn: Oui.

Le sénateur Roblin: Pourquoi cette distinction? En outre, l'article donne-t-il un pouvoir permanent ou ne s'applique-t-il que dans le cas présent?

M. Lynn: Il s'applique au cas présent seulement, monsieur le sénateur. En second lieu, vous vous souviendrez qu'il y avait jadis des rajustements de cinq ans pour toute la période et qu'il y avait toujours des débats épiques, car les gagnants étaient heureux et les perdants malheureux. En 1977, il a été convenu avec les provinces que le rajustement ne porterait que sur les années encore en jeu au moment de la publication des chiffres du recensement. Ce qui veut dire que nous ne ferions pas de rajustement pour les trois premières années, car elles sont fermées. Les calculs définitifs ont été faits avant la publication des chiffres du recensement, de manière que ces trois années ne sont pas touchées. Les années 1980-1981 et 1981-1982 étaient encore en jeu, et les calculs définitifs à l'égard de ces deux années n'avaient pas encore été faits lorsque la période du recensement est arrivée, de sorte que nous ferons des rajustements pour ces deux années-là. Ainsi, il s'agit seulement des deux dernières années de la période de cinq ans, et ce rajustement se fait une seule fois.

Il y a un certain nombre de changements à l'égard du programme de péréquation. En premier lieu, le pouvoir de faire des paiements est prolongé de cinq ans. Ce pouvoir aurait

[Text]

the end of this month. This means the minister will be able to make payments for the next five years. This basic computation of payments describes the new system, essentially. It is now based on a more comprehensive measure of fiscal capacity and a standard of five provinces, or a yield of five provinces.

There are several definitional items. There are some new revenue sources being added to the measure of fiscal capacity and some regrouping of others, and they are described in clauses 2(4) to 2(8), which is section 4(2) of the act. There are certain clauses having to do with revenues being added and the fact that we are now going to include 100 per cent of resources instead of 50 per cent. We are providing the minister with authority to adjust the grouping of revenue sources as the provincial taxes have evolved, as necessary. There are minor technical points there.

This year there are three aspects of the program that are of interest. First, there is a "floor" in respect of the rate of decline of payments to any province. This was put in at the behest of the Atlantic provinces. Newfoundland and Nova Scotia have some concern that, once the offshore oil comes in, their equalization payments will fall off rapidly. The floor provision is there to prevent a too rapid rate of fall off. Secondly, those of you who recall the arrangements of 5, 10, 15 and 20 years ago will remember that there was quite often a need for transitional arrangements to tide certain provinces over from the old arrangements to the new arrangements. In this case we have a transitional provision related to the equalization which is of particular benefit to the Province of Manitoba. This clause simply states that a province can get either the floor or the transitional payment, whichever is the higher. They cannot receive both of them. Finally, there is a ceiling to the overall payment by the federal government.

Senator Godfrey: Will you explain those in more detail later?

Mr. Lynn: Yes, we will come to each one individually.

I think that gives you a reasonable overview of the equalization system that will be in effect for the next five years. You may recall that when we were here about 18 months ago we went into some detail on the equalization formula. The basic features of the formula are unchanged. There are two basic elements. First, there is the measure of the relative fiscal capacity or potential to derive revenues in each province. That is basically what equalization is concerned with. Some provinces have a high capacity; others have a low capacity. The formula is concerned with those provinces that have a low capacity. The idea is to raise the capacity of the low-income provinces.

The measured capacity is being expanded at this time by taking into account, at the request of many observers of the program over the years, all municipal revenues from taxation. Previously, only revenues in respect of taxation for school purposes were taken into account. Now municipal taxation revenues for other purposes will be taken into account as well. For example, municipal revenues from the sale of goods and

[Traduction]

expiré à la fin de ce mois-ci. Cela signifie que le Ministre pourra faire des paiements pour les cinq prochaines années. Le calcul de base des paiements décrit le nouveau système, essentiellement. Il repose actuellement sur une mesure plus globale du potentiel fiscal et sur une norme de cinq provinces, ou sur le rendement de cinq provinces.

Il y a plusieurs définitions. On ajoute quelques nouvelles sources de revenu pour le calcul du potentiel fiscal et on en regroupe d'autres, aux articles 2(4) à 2(8) du projet de loi, soit l'article 4(2) de la loi. Il y a certains articles qui traitent des nouveaux revenus, ainsi que du fait que nous allons maintenant compter 100 p. 100 des ressources plutôt que 50 p. 100. Nous donnons au Ministre le pouvoir de rajuster le regroupement des sources de revenu, au besoin, compte tenu de l'évolution des impôts provinciaux. Il y a là quelques points techniques secondaires.

Il y a cette année trois aspects du programme qui sont dignes d'intérêt. Tout d'abord, il y a un «plancher» à l'égard du taux de diminution des paiements à toute province, à la demande des provinces de l'Atlantique. Terre-Neuve et la Nouvelle-Écosse s'inquiètent de ce que, lorsqu'elles commenceront à avoir du pétrole marin, leurs paiements de péréquation tomberont rapidement. Nous avons établi un plancher pour empêcher une chute trop rapide. En second lieu, ceux d'entre vous qui se souviennent des accords d'il y a cinq ans se rappelleront qu'il fallait souvent recourir à des dispositions transitoires pour permettre à certaines provinces de passer des anciens accords aux nouveaux. Dans le cas présent, nous avons une disposition transitoire à la péréquation qui profite particulièrement au Manitoba. Cet article dit tout simplement qu'une province ne peut recevoir que le paiement plancher ou le paiement transitoire, selon le plus élevé des deux. Elle ne peut avoir les deux. Enfin, le paiement global du gouvernement fédéral est plafonné.

Le sénateur Godfrey: Allez-vous nous expliquer cela plus en détail plus tard?

M. Lynn: Oui, nous allons revenir sur chacun de ces points.

Je pense que cela vous donne un assez bon aperçu du système de péréquation qui sera en vigueur pour les cinq prochaines années. Vous vous souviendrez peut-être que lorsque nous sommes venus ici il y a environ dix-huit mois nous avons parlé de façon très détaillée de la formule de péréquation. Les caractéristiques de base de la formule demeurent les mêmes. Il y a deux éléments fondamentaux. Tout d'abord, il y a la mesure du potentiel fiscal relatif ou de la capacité de produire des revenus dans chaque province. Voilà l'objet fondamental de la péréquation. Certaines provinces ont un potentiel élevé; d'autres ont un potentiel faible. La formule s'applique aux provinces à faible potentiel. Il s'agit de relever le potentiel des provinces à faible revenu.

Cette année on étend le potentiel mesuré pour tenir compte, à la demande de nombreux observateurs du programme au fil des ans, de tous les revenus fiscaux des municipalités. Auparavant, seuls les revenus provenant des impôts scolaires entraient en ligne de compte. Désormais, les autres revenus fiscaux des municipalités seront également pris en considération, par exemple, les revenus municipaux provenant de la vente de

[Text]

services will be taken into account. Provincial revenues from sales of goods and services have been taken into account since 1967.

The formula will now be broadened to take into account 100 per cent of natural resource revenue. During the last five years only 50 per cent of the natural resource revenues were taken into account in order to prevent the payments from going to really extreme levels. With this expansion in the measure of basic fiscal capacity in the provinces for 1982-83, the projected levels show Alberta obviously at the top with a capacity approaching \$7,000 per capita, and, at the other end of the scale, Prince Edward Island with a capacity of about \$1,500 per capita. These are comparable standard measures so that you can compare one province with another.

The second element of the equalization formula is the level to which you raise the per capital fiscal capacity of the low-income provinces. For the past five years the standard has been the national average per capita yield of that particular measure. If we continued with this broader measure of fiscal capacity to equalize up to the national average level, it would be somewhere around \$2,800 per capita. The total cost of that would be about \$10 billion. That means the cost of the program would jump from about \$4 billion in 1981-82 to close to \$10 billion in 1982-83. There was a feeling that the government could not do that. Indeed, it would be providing more money to the recipient provinces than was needed to meet the objectives of the formula.

The minister suggested that with this broadened measure of capacity, a standard equal to the per capita fiscal capacity of Ontario might be quite proper. That would be at a level pretty close to the standard depicted on the chart.

The provinces raised a number of concerns about having a standard based on one province. They thought that for a national program it was just not appropriate that it be tied into one province. There were concerns that there would be more instability if the program were based on only one province, and therefore there was considerable discussion of what would be an appropriate standard. It was suggested that the problem with a national average is that one province—in particular, Alberta, being clearly in a league by itself—can skew the national average up by quite a bit. It was suggested that what is quite often done in trying to derive an average or some measure of the central tendency of a series of numbers is to take out the extreme cases. In this situation, if you take Alberta out as one extreme and, as the other extreme, the four Atlantic provinces, which together have roughly the same population as Alberta, you are then left with five provinces obviously in the middle range. It was suggested that the yield of this potential system in those five provinces would provide a good standard. That is the standard that is depicted in the chart. It is called a "representative average standard." It is the average fiscal capacity in those five provinces: British Columbia, Saskatchewan, Manitoba, Ontario and Quebec.

[Traduction]

biens et de services. Les revenus provinciaux provenant de la vente de biens et de services le sont depuis 1967.

On élargira désormais la formule pour qu'elle englobe 100 p. 100 des revenus tirés des ressources naturelles. Au cours des cinq dernières années, on n'a tenu compte que de 50 p. 100 des revenus tirés des ressources naturelles afin d'empêcher que les paiements n'atteignent des niveaux extrêmes. Avec cette expansion de la mesure du potentiel fiscal de base des provinces pour 1982-1983, les niveaux projetés donnent évidemment l'Alberta en tête de liste, avec un potentiel voisin de 7 000\$ par habitant, et, à l'autre bout de l'échelle, l'Île-du-Prince-Édouard, avec un potentiel d'environ 1 500\$ par habitant. Ce sont là des mesures uniformes qui permettent d'établir des comparaisons entre provinces.

Le deuxième élément de la formule de péréquation est le niveau auquel on porte le potentiel fiscal par habitant des provinces à faible revenu. Pour les cinq dernières années, la norme a été la moyenne nationale du rendement par habitant de cette mesure particulière. Si nous maintenions cette mesure plus large de potentiel fiscal pour fins de péréquation jusqu'au niveau moyen national, cela donnerait aux alentours de 2 800\$ par habitant. Cela coûterait en tout 10 milliards. Cela signifie que le coût du programme passerait d'environ 4 milliards en 1981-1982 à près de 10 milliards en 1982-1983. On a jugé que le gouvernement ne pouvait pas se permettre cela. En effet, ce serait donner aux provinces bénéficiaires plus d'argent qu'il n'en faudrait pour satisfaire aux objectifs de la formule.

Le Ministre s'est dit d'avis qu'avec cette mesure élargie du potentiel une norme égale au potentiel fiscal par habitant de l'Ontario serait être tout à fait convenable. Cela serait à un niveau très voisin de la norme représentée sur le graphique.

Les provinces ont fait part de plusieurs problèmes posés par cette norme fondée sur une seule province. Elles étaient d'avis qu'il ne convient pas que la norme dépende d'une seule province dans le cas d'un programme national. Elles estimaient qu'il y aurait une instabilité plus grande si la base du programme était une seule province, et il y a eu un long débat sur ce que devrait être la norme. Certaines provinces ont soutenu que le problème que pose la moyenne nationale c'est qu'une même province—en particulier l'Alberta, qui fait bande à part, c'est bien évident—peut infléchir passablement la moyenne nationale. Elles ont soutenu qu'il est fréquent d'éliminer les cas extrêmes lorsqu'on cherche à calculer une moyenne ou une mesure quelconque de la tendance centrale. En l'occurrence, si l'on élimine l'Alberta d'un bout et, de l'autre, les quatre provinces de l'Atlantique, qui ensemble ont à peu près la même population que l'Alberta, il reste cinq provinces, qui sont évidemment dans le milieu. On a affirmé que le rendement de ce système potentiel dans ces cinq provinces donnerait une bonne norme. C'est la norme qui est dépeinte dans le graphique. Elle s'appelle une «norme moyenne représentative». C'est le potentiel fiscal moyen de ces cinq provinces, soit la Colombie-Britannique, la Saskatchewan, le Manitoba, l'Ontario et le Québec.

[Text]

Senator Benidickson: If you were to look back over several years, for how long a period of time would those five provinces be representative?

Mr. Lynn: Well, the four Atlantic provinces have always been at the lower end of the scale. Alberta used to be much more in line with Saskatchewan, British Columbia and Ontario, but with the oil and gas prices going up over the past decade Alberta has shot way up. You may recall that when the formula was originally introduced it covered income taxes and succession duties, and the standard at that time was the average of the top two provinces. That was always British Columbia and Ontario. In those days, 1957 to 1962, Alberta and British Columbia did indeed receive equalization payments.

The Chairman: What would cause it to go to \$10 billion?

Mr. Lynn: If you equalized up to the national average per capita yield, it would be up around there.

Senator Manning: To you have the figure on what the national average would be, if you stayed with the 50 per cent of the natural resource revenue and cut the Alberta figure way down, thus changing the national average? What would it be then?

Mr. Lynn: I do not have the figure in my mind. It would perhaps be around \$2,600 or \$2,700. It would clearly make Ontario eligible. It would be somewhere around there. It would bring in municipal revenues, and it would probably cost about \$7 billion or \$8 billion.

Senator Manning: What was the rationale of going to 100 per cent of the natural resource revenue?

Mr. Lynn: The argument is that they are revenues and should be treated just like all other revenues. The question is asked: Why should it be 50 per cent? Some studies, such as one done by the Economic Council, have suggested that it should be somewhere around 17 to 20 per cent. There is quite a range.

When you take something less than 100 per cent, of course it is to the advantage of those provinces that have healthy natural resource revenues, because you are reducing their potential measure. In particular, that would be Saskatchewan and, to some extent, British Columbia. In the case of Saskatchewan, it might come down to the point where it would be very close to the standard and perhaps eligible. This year, of course, it would not be eligible.

Senator Manning: Of course, you are in this measure abandoning the principle that was behind the original 50 per cent, and that was the principle of drawing a distinction between the revenue from irreplaceable resources and that from renewable resources. As you well know, that distinction was debated for a number of years before the formula was arrived at. I believe at the time there was a pretty firm consensus across the country that there was a fundamental difference between revenue from depleting resources and revenue of a nature that was per-

[Traduction]

Le sénateur Benidickson: Si vous reveniez plusieurs années en arrière, pour combien d'années ces cinq provinces seraient-elles représentatives?

M. Lynn: Ma foi, les quatre provinces de l'Atlantique ont toujours été au bas de l'échelle. L'Alberta s'alignait davantage sur la Saskatchewan, la Colombie-Britannique et l'Ontario, mais la flambée des prix du pétrole et du gaz depuis une décennie a propulsé l'Alberta. Vous vous souviendrez peut-être que la formule initiale s'appliquait aux impôts sur le revenu et aux droits successoraux, et que la norme à l'époque était la moyenne des deux premières provinces. C'étaient toujours la Colombie-Britannique et l'Ontario. A l'époque, de 1957 à 1962, l'Alberta et la Colombie-Britannique ont effectivement reçu des paiements de péréquation.

Le président: Qu'est-ce qui les ferait atteindre 10 milliards?

M. Lynn: Si la péréquation était en fonction de la moyenne nationale du rendement par habitant, ce serait à peu près cela.

Le sénateur Manning: Savez-vous ce que serait la moyenne nationale si vous vous en teniez à 50 p. 100 des revenus provenant des ressources naturelles et abaissiez considérablement le chiffre de l'Alberta, changeant ainsi la moyenne nationale? Que serait-elle alors?

M. Lynn: Je n'ai pas le chiffre à l'esprit. Ce serait peut-être aux alentours de \$2 600 ou \$2 700. Il est sûr que cela rendrait l'Ontario admissible. Ce serait autour de cela. Cela tiendrait compte des revenus des municipalités, et il en coûterait probablement environ 7 ou 8 milliards.

Le sénateur Manning: Pour quelle raison a-t-on décidé de prendre 100 p. 100 des revenus provenant des ressources naturelles?

M. Lynn: L'argument invoqué est que ce sont des revenus et qu'il faut les traiter comme n'importe quel autre revenu. On demande: pourquoi n'en prendre que 50 p. 100? Il ressort de certaines études, comme une du Conseil économique, que cela devait être aux alentours de 17 à 20 p. 100. L'écart est très considérable.

Lorsqu'on prend moins de 100 p. 100, naturellement cela est à l'avantage des provinces qui ont de gros revenus au titre des ressources naturelles, puisqu'on réduit la mesure de leur potentiel. Ce serait le cas notamment de la Saskatchewan et, jusqu'à un certain point, de la Colombie-Britannique. Dans le cas de la Saskatchewan, les revenus pourraient tomber au point qu'ils seraient très près de la norme, ce qui la rendrait peut-être admissible. Cette année, naturellement, elle ne serait pas admissible.

Le sénateur Manning: Naturellement, avec cette mesure, vous abandonnez le principe de base du critère initial des 50 p. 100, soit celui de faire une distinction entre le revenu de ressources irremplaçables et celui de ressources renouvelables. Comme vous le savez bien, cette distinction a été débattue pendant plusieurs années avant que l'on se mette d'accord sur la formule. Sauf erreur, à l'époque, il y avait un consensus assez ferme au pays sur la différence fondamentale qu'il y a entre les revenus provenant de ressources qui s'épuisent et les

[Text]

petuating. That was the basis on which the 50 per cent resource revenue was arrived at.

Mr. Lynn: Let me put another perspective on that. In 1967, when this type of formula was introduced, 100 per cent of natural resources were taken into account. That was also the case in 1972, when the formula was renegotiated for another five-year period. But when oil and gas prices started rising in 1973 it was obvious that, with the 100 per cent natural resource revenue being taken into account and with Alberta's capacity starting to climb, amounts were going to shoot up. In fact, in 1973-74 they would have doubled and Ontario would have become eligible for a couple of billion dollars.

At that time the decision was taken that we could not equalize all natural resources; otherwise it would cost too much. The temporary solution at that stage was to take 100 per cent of old oil and 33⅓ per cent of new oil. That continued until the next renegotiation in 1977.

The point I would make, Senator Manning, is that another reason for using the 50 per cent figure is to keep the numbers within reasonable bounds, while at the same time recognizing the argument you have made for many years about the distinction between renewable and non-renewable resources.

Senator Godfrey: If I may interject, at one point Premier Peckford was saying they were going to lose 100 per cent of the equalization because it was only 50 per cent, and there were all kinds of arguments that the federal government could not possibly afford to raise it. Now you are raising it. Was Premier Peckford looking more to the future?

Mr. Lynn: He was looking to the future when he would perhaps have some sharing of the revenues from the offshore oil. When a province realizes a totally new revenue source, obviously its capacity begins to build up. As its capacity rises relative to the other provinces, its equalization declines. With 100 per cent natural resource revenue in there it would be almost a dollar-for-dollar decline. That is why we have introduced the floor provision that I referred to a while ago. That would prevent a dollar-for-dollar decline and would spread the decline out over a period of time.

Senator Godfrey: Would we be back to the 50 per cent decline then?

Mr. Lynn: Actually, I will be describing the "floor" in a few minutes. It has the same effect, it is not the same.

Senator Tremblay: May I ask a question about the effect of the introduction of new sources of revenue in the list which is taken account of? Do the figures shown on this chart relate to the new list of sources of revenue, including, for instance, the longer term revenues?

Mr. Lynn: Yes.

[Traduction]

revenus de nature renouvelable. C'est sur cette base que l'on a calculé les 50 p. 100 des revenus au titre des ressources.

M. Lynn: Permettez-moi de présenter cela sous un autre jour. Lors de l'adoption de ce genre de formule en 1967, les ressources naturelles étaient prises en considération à 100 p. 100. C'était la même chose en 1972, au moment où la formule a été renégociée pour une autre période de cinq ans. Mais quand les prix du pétrole et du gaz ont commencé à monter en 1973, il était évident qu'avec la prise en considération de 100 p. 100 des revenus provenant des ressources naturelles, et avec le début de la remontée de l'Alberta, les montants allaient faire un bond. De fait, en 1973-1974, ils auraient doublé et l'Ontario aurait eu droit à quelques milliards de dollars.

À ce moment-là, il a été décidé que nous ne pouvions pas faire porter la péréquation sur toutes les ressources naturelles; cela aurait coûté trop cher. La solution temporaire à l'époque fut de prendre 100 p. 100 de l'ancien pétrole et 33⅓ p. 100 du nouveau pétrole. Il en a été ainsi jusqu'à la renégociation suivante en 1977.

Ce que je veux dire, sénateur Manning, c'est qu'il y a une autre raison pour utiliser le chiffre de 50 p. 100, et c'est de garder les montants dans des limites raisonnables, tout en admettant la thèse que vous soutenez depuis de nombreuses années quant à la distinction à faire entre ressources renouvelables et ressources non renouvelables.

Le sénateur Godfrey: Si vous me le permettez, le Premier ministre Peckford a dit qu'ils allaient perdre 100 p. 100 de la péréquation parce qu'elle n'était que de 50 p. 100, et qu'on invoquait toutes sortes de raisons pour expliquer que le gouvernement fédéral ne pouvait absolument pas se permettre de l'augmenter. Et voilà que vous l'augmentez. Le Premier ministre Peckford pensait-il davantage à l'avenir?

M. Lynn: Il songeait aux jours où il toucherait peut-être une part des revenus provenant du pétrole marin. Lorsqu'une province réalise une source de revenu entièrement nouvelle, il est évident que son potentiel commence à croître. Au fur et à mesure de l'accroissement de son potentiel par rapport à celui des autres provinces, ses paiements de péréquation diminuent. Si le revenu provenant des ressources naturelles était pris en considération à 100 p. 100, la diminution serait presque aussi forte que l'augmentation des revenus. C'est pourquoi nous avons fixé le plancher dont j'ai parlé tantôt. Cela empêcherait une chute dollar pour dollar et étalerait la baisse sur une certaine période.

Le sénateur Godfrey: En serions-nous donc revenus à la diminution de 50 p. 100?

M. Lynn: De fait, je vais décrire le «plancher» dans quelques minutes. Il a le même effet, mais ce n'est pas la même chose.

Le sénateur Tremblay: Puis-je poser une question sur l'effet de l'addition de nouvelles sources de revenu dans la liste? Les chiffres indiqués sur ce graphique concernent-ils la nouvelle liste de sources de revenu, y compris, par exemple, les revenus à long terme?

M. Lynn: Oui.

[Text]

Senator Tremblay: Are those mostly property tax revenues or all other sources at the local level—for instance, dog licences?

Mr. Lynn: No. All property tax revenues are in now, whether used for school purposes or not, and revenues from sales of goods and services, which is a substantial block of municipal revenues, but dog licences are not in. We have to save something for the next time around.

Senator Tremblay: The words used in the bill are quite general and include all revenues from local resources.

Mr. Lynn: Oh, yes; all property taxes.

Senator Tremblay: There is another point that I would like to have clarified. The wording is quite general—

Mr. Lynn: I think it is revenues from sales of goods and services.

Senator Tremblay: So that is for 1982-83.

Mr. Lynn: Yes.

Senator Tremblay: Have you figures with regard to the effect of the addition of new sources of revenue as compared with the older list of sources of revenue for the period 1977-82—in other words, a national average on the old list? There were 29 sources of revenue then. The new list is about 30, is it not?

Mr. Lynn: Thirty-three.

Senator Tremblay: Not including, for instance, property taxes for municipalities?

Mr. Lynn: Right.

Senator Tremblay: What would be the situation if there were no new sources of revenue? What would be the effect of not having any new sources of revenue?

The Chairman: Would you still have the 29?

Mr. Lynn: You are asking what the old formula would produce in 1982-83?

Senator Tremblay: What would be the comparative effect on the national average, as between provinces with—which is the case there—or without the new sources of revenue?

Mr. Douglas H. Clark, Assistant Director, Federal-Provincial Relations Division, Federal-Provincial Relations and Social Policy Branch, Department of Finance: I have numbers here for 1982-83 on the proportion of equalization that relates to these two new revenue sources, if that is helpful.

Senator Tremblay: That would give an indication.

Mr. Clark: The total equalization for 1982-83, excluding transitional equalization, is \$4.5 billion. The amount for municipal tax revenues is \$468 million, and the amount for local government revenues from sales of goods and services is \$218 million.

[Traduction]

Le sénateur Tremblay: S'agit-il surtout de revenus provenant des impôts immobiliers ou de toutes autres sources au niveau local, par exemple, les licences de chien?

M. Lynn: Non. Tous les revenus provenant des impôts immobiliers sont déjà là, qu'ils soient destinés à des fins scolaires ou pas, avec les revenus provenant de la vente de biens et de services, qui constituent une part appréciable des revenus des municipalités. Mais les licences de chien n'y figurent pas. Il faut bien nous garder quelque chose pour la prochaine fois.

Le sénateur Tremblay: Le langage du projet de loi est très général, et il englobe tous les revenus provenant des ressources locales.

M. Lynn: Oh, oui. Tous les impôts immobiliers.

Le sénateur Tremblay: Il y a un autre point que j'aimerais faire préciser. La formulation est très générale...

M. Lynn: Je pense que ce sont les revenus provenant de la vente de biens et de services.

Le sénateur Tremblay: Donc, c'est pour 1982-1983.

M. Lynn: Oui.

Le sénateur Tremblay: Avez-vous des chiffres en ce qui concerne l'effet de l'addition de nouvelles sources de revenu par rapport à l'ancienne liste de sources de revenu pour la période de 1977-1982? En d'autres termes, avez-vous une moyenne nationale en fonction de l'ancienne liste? Il y avait alors 29 sources de revenu. La nouvelle liste en donne une trentaine, n'est-ce pas?

M. Lynn: Trente-trois.

Le sénateur Tremblay: Sans compter, par exemple, les impôts immobiliers pour les municipalités.

M. Lynn: Juste.

Le sénateur Tremblay: Quelle serait la situation s'il n'y avait pas de nouvelles sources de revenu? Qu'arriverait-il s'il n'y avait pas de nouvelles sources de revenu?

Le président: Auriez-vous encore les 29?

M. Lynn: Vous demandez ce que l'ancienne formule produirait en 1982-1983?

Le sénateur Tremblay: Quel serait l'effet comparatif sur la moyenne nationale, entre les provinces, avec—c'est le cas ici—ou sans les nouvelles sources de revenu?

M. Douglas H. Clark, directeur adjoint, Division des relations fédérales-provinciales, Direction des relations fédérales-provinciales et de la politique sociale, ministère des Finances: J'ai ici des chiffres pour 1982-1983 sur la proportion des paiements de péréquation qui s'applique à ces deux nouvelles sources de revenu, si cela peut vous être utile.

Le sénateur Tremblay: Cela nous donnerait une idée.

M. Clark: La péréquation totale pour 1982-1983, sans la péréquation provisoire, est de 4,5 milliards. Le montant des revenus fiscaux municipaux est de 468 millions, et le montant des revenus des administrations locales au titre de la vente de biens et de services est de 218 millions.

[Text]

Senator Tremblay: So, in total, that means what?

Mr. Clark: Well, out of the \$4,558 million there is \$686 million that relates to these two revenue sources.

Senator Benidickson: On a per capita basis, do the revenues from local taxes, province to province, vary widely?

Mr. Clark: No. Big extremes are in the area of resources; those in respect of local taxes are relatively small.

Mr. Lynn: That is correct. Compared to resource revenues and income taxes, they are not as wide.

Senator Benidickson: I wonder if the change in this assessment formula has made a great difference from province to province.

Mr. Lynn: The standardized base we use for equalizing provincial revenues is the capital stock in each province as measured by Statistics Canada, so it is quite comparable across all the provinces.

Senator Manning: In computing total provincial revenues, is there anything in your new formula that imputes taxation where a province does not use a tax field that is used by others? Let me give you an illustration from the past. I remember, year ago, when Alberta was eligible for equalization payments it did not have a sales tax. The federal argument was that it was not entitled to the full compensation that it would otherwise have had because its revenue was below the average, or below whatever ceiling was used then, because it was not using the taxes that all the other provinces were using and it would be unfair not to recognize that. Is there any feature like that in this arrangement?

Mr. Lynn: Oh yes. For example, since nine provinces have sales tax, and it is a very common measure, it is one of the new 33 sources. You have to have a common base in order to get the comparable measure, so the common base is retail sales in each province. Alberta, although it does not have a retail sales tax, obviously has retail sales, so it has the base to which they could apply a retail sales tax. So the potential is there, and this measures the potential in every province from any revenue source. So it is the national average retail sales tax rate, or the average of all the rates applies to all the provinces, including Alberta.

The Chairman: I would be interested in knowing what percentage of natural resources is taken into the formula if you leave Alberta out.

Mr. Clark: All the revenues are in.

The Chairman: They are?

Mr. Lynn: Yes. In measuring the potential, we take all the revenues of all the provinces and municipalities and standardize them.

[Traduction]

Le sénateur Tremblay: Cela veut dire quoi, au total?

M. Clark: Eh bien, sur les 4 558 millions, il y a 686 millions qui viennent de ces deux sources de revenu.

Le sénateur Benidickson: Par habitant, les revenus des impôts locaux varient-ils considérablement d'une province à l'autre?

M. Clark: Non. Il y a des extrêmes dans le domaine des ressources, mais les écarts sont relativement restreints dans le cas des impôts locaux.

M. Lynn: C'est exact. Ils ne sont pas aussi prononcés que pour les revenus des ressources et les impôts sur le revenu.

Le sénateur Benidickson: Je me demande si ce changement de formule d'évaluation a fait une différence notable d'une province à l'autre.

M. Lynn: La base normalisée que nous utilisons pour la péréquation des revenus provinciaux est le stock de capital de chaque province mesuré par Statistique Canada. Elle est donc très comparable dans l'ensemble des provinces.

Le sénateur Manning: Pour le calcul des revenus provinciaux totaux, votre nouvelle formule renferme-t-elle une disposition qui impute les impôts lorsqu'une province n'occupe pas un champ de taxation que les autres occupent? Permettez-moi de vous donner un exemple. Il y a de nombreuses années, je m'en souviens, lorsque l'Alberta était admissible aux paiements de péréquation, elle n'avait pas de taxe de vente. La thèse fédérale était qu'elle n'avait pas droit à toute la compensation qu'elle aurait eue autrement car son revenu était en deçà de la moyenne, ou en deçà du plafond appliqué à ce moment-là, étant donné qu'elle n'utilisait pas les taxes que toutes les autres provinces utilisaient, et qu'il serait injuste de ne pas en tenir compte. Y a-t-il quelque chose du genre dans le mécanisme d'aujourd'hui?

M. Lynn: Oh oui. Par exemple, étant donné que neuf provinces ont une taxe de vente, et c'est là une mesure très commune, la taxe de vente est l'une des 33 nouvelles sources. Il faut avoir une base commune pour obtenir la mesure comparable, et la base commune, c'est les ventes au détail dans chaque province. Bien qu'elle n'ait pas de taxe de vente au détail, l'Alberta a, bien sûr, des ventes au détail, de sorte qu'elle a l'assiette sur laquelle elle pourrait appliquer une taxe de vente au détail. Elle a donc le potentiel, et cela mesure le potentiel de chaque province pour toutes les sources de revenu. C'est donc le taux national moyen de la taxe de vente au détail, ou la moyenne de tous les taux appliqués à toutes les provinces, y compris l'Alberta.

Le président: J'aimerais connaître le pourcentage des ressources naturelles qui entre en ligne de compte dans la formule si l'on exclut l'Alberta.

M. Clark: Tous les revenus y sont.

Le président: Oui?

M. Lynn: Oui. Pour mesurer le potentiel, nous prenons tous les revenus de toutes les provinces et municipalités, puis nous les uniformisons.

[Text]

The Chairman: It is just in the averaging that you take them out?

Mr. Lynn: It is just in determining the list—the standard. We do not take the revenues out. We take the two groups of provinces—Alberta, on the one hand, and the four Atlantic provinces, on the other.

Senator Roblin: I am correct, am I not, in saying that for the purposes of making your average calculation you ignore the fact that Alberta exists, or even that British Columbia exists, so that Alberta's natural resources have no impact whatever on the average calculation?

The Chairman: Yes. I think this is something that was raised by Peter Sagar. That would indicate that, looking at the average, only a certain percentage of natural resources revenues is taken into account. Although in arriving at that they take it all in, if you leave Alberta out you leave out a lot of natural resource revenue in arriving at the average.

Mr. Lynn: The key thing, where you need all the revenues in determining these bars—the fiscal capacity—is that it is done taking all revenues into account, getting a comparable measure across all ten provinces. Then, when you set the standard, it is a matter of looking at the potential yield in certain provinces from all sources, saying, "That is the extreme," and "That is the extreme." In order to get a more reasonable measure of general tendency we take the average of these five.

We can perhaps come back to equalization. There are additional slides, some of which get rather technical. I will skip over them, Mr. Chairman.

The next slide gives a little algebraic expression of the formula. It is not very easy.

The Chairman: We will take it as read.

Mr. Lynn: If you have a few minutes, it is not as bad as it looks, if you sit down with a pencil. Then there are a couple of definitions, first of "National average rate of tax", and "per capita yield." They are defined in the next few slides. This actually takes two slides.

The first one shows the revenue sources taken into account in the measure of fiscal capacity. The underlined items show the changes, so there are very few changes from the 1977 act. One change is that several provinces now levy a tax on the capital of corporations. We feel this should be broken out and identified as a unique source in itself. They used to be included with miscellaneous revenues.

Secondly, there are no changes in revenues to be included in respect of oil and gas, but we feel we can re-organize this into a better classification that relates to the amounts of revenue that can be derived from different resources. So we can use conventional new oil revenues, conventional old oil revenues, heavy oil revenues, mined oil revenues, revenues from natural gas sold domestically and revenues from natural gas exported.

[Traduction]

Le président: Vous les excluez seulement pour la moyenne?

Mr. Lynn: Seulement dans l'établissement de la liste—de la norme. Nous n'éliminons pas les revenus. Nous prenons les deux groupes de provinces—l'Alberta d'une part et les quatre provinces de l'Atlantique de l'autre.

Le sénateur Roblin: Il est exact, n'est-ce pas, que pour les fins du calcul de votre moyenne vous ne tenez pas compte de l'existence de l'Alberta, ni même de la Colombie-Britannique, de sorte que les ressources naturelles de l'Alberta n'ont absolument aucun effet sur la moyenne?

Le président: Oui. Je pense que Peter Sagar l'a soulevé. Cela voudrait dire qu'il n'y a qu'un certain pourcentage des revenus provenant des ressources naturelles qui entre dans la moyenne. Bien qu'ils le prennent au complet pour y arriver, si vous excluez l'Alberta vous excluez une quantité de revenus provenant des ressources naturelles dans le calcul de la moyenne.

Mr. Lynn: L'essentiel, là où il faut tous les revenus pour déterminer ces barres—le potentiel fiscal—c'est de tenir compte de tous les revenus, pour obtenir une mesure comparable pour l'ensemble des dix provinces. Alors, lorsqu'on fixe la norme, il s'agit d'examiner le rendement potentiel de certaines provinces pour toutes les sources, et de dire: «Voici un extrême» et «Voici l'autre extrême». Afin d'obtenir une mesure plus raisonnable de la tendance générale, nous prenons la moyenne de ces cinq-là.

Nous pourrions peut-être revenir à la péréquation. Il y a d'autres diapositives, dont certaines touchent des points assez techniques. Je vais passer outre, monsieur le président.

La diapositive suivante présente une petite expression algébrique de la formule. Elle n'est pas très facile.

Le président: Nous allons l'adopter sans lecture.

Mr. Lynn: Si vous prenez quelques minutes, avec un crayon, ce n'est pas aussi difficile que cela en a l'air. Ensuite, il y a quelques définitions, d'abord du «Taux national moyen de l'impôt», puis du «Rendement par habitant». Ces expressions sont définies sur les prochaines diapositives. Cela prend en fait deux diapositives.

La première indique les sources de revenu qui entrent en ligne de compte dans la mesure du potentiel fiscal. Les soulignés indiquent les changements; il y a donc très peu de changements par rapport à la loi de 1977. Un des changements, c'est que plusieurs provinces prélèvent désormais un impôt sur le capital des sociétés. Nous estimons qu'il y a lieu de faire une ventilation et de compter cela comme source particulière. Cela était jadis compté avec les revenus divers.

En deuxième lieu, il n'y a pas de changements en ce qui concerne les revenus à prendre en considération pour le pétrole et le gaz, mais nous croyons que nous pouvons avoir une meilleure classification des montants de revenu qui peuvent être tirés de différentes sources. Nous pouvons donc prendre les revenus tirés du nouveau pétrole obtenu selon des méthodes classiques, les revenus tirés de l'ancien pétrole obtenu selon des méthodes classiques, les revenus tirés du pétrole lourd, les

[Text]

The amount of revenue per barrel of oil that a province could derive varies significantly, depending on those types of revenues, and we feel that this is a better measure of the potential revenue—a better classification for measuring the potential revenues from those sources.

As I mentioned, there will now be 33 revenue sources. We are introducing potash revenues as a unique source now. It used to be included with metallic and non-metallic mineral revenues but, again, the amount of revenue the provinces can derive from potash is dramatically different from the revenues that can be derived from some of the other metallic and non-metallic mineral revenues, and it seems appropriate, and indeed, Saskatchewan has agreed, that it should be classified and identified by itself. We now add local government property taxes and local government revenues from the sale of goods and services. It does not include dog licences and revenue of that type.

The Chairman: How do they categorize the sale of licences, under licence fees?

Mr. Lynn: Yes, it would be another category. We use the common measures used by Statistics Canada, and one of their categories is licence revenues.

Senator Leblanc: And would that include the business taxes in municipalities?

Mr. Lynn: They would be under property tax.

Senator Tremblay: Do the municipal property taxes include grants from governments in lieu of taxes?

Mr. Clark: Yes.

Senator Thériault: Is the figure under potash revenue the actual figure or the potential figure?

Mr. Lynn: It is the potential figure, in the sense that we take the revenue of the provinces and relate that to the commonly measured base which gives us a rate. You apply that commonly measured rate. It is not the potential rate in the sense that it includes deposits that are not yet exploited.

Senator Thériault: I am talking about revenues. For instance, the revenue derived from potash by the Government of Saskatchewan is much higher than the revenue derived from that same mineral by the Government of New Brunswick. So, does it apply to the actual revenue in New Brunswick as compared to Saskatchewan or to the total revenue from all the provinces?

Mr. Clark: We would use the actual revenues in arriving at the national average rate of taxation. We take the total revenue from all the provinces and divide it by the total tax base of all the provinces, which gives us a national average tax rate, and that is applied to the base of each province to give the potential revenue of each province, not the actual revenue.

[Traduction]

revenus tirés du pétrole obtenu par des opérations minières, les revenus provenant du gaz naturel vendu à l'intérieur du pays et les revenus provenant du gaz naturel exporté.

Le revenu par baril de pétrole qu'une province peut tirer varie sensiblement, selon ces genres de revenus, et nous estimons que c'est là une meilleure mesure du revenu potentiel—une meilleure classification pour mesurer les revenus potentiels de ces sources.

Comme je l'ai mentionné, il y aura désormais 33 sources de revenu. Nous comptons désormais la potasse comme source distincte de revenu. Les revenus provenant de la potasse étaient jadis comptés avec les revenus provenant des minerais métalliques et non métalliques, mais encore une fois, le montant de revenu que les provinces peuvent tirer de la potasse diffère considérablement des revenus qu'elles peuvent tirer de certains autres minerais métalliques et non métalliques, de sorte qu'il semble opportun de les classer à part, comme la Saskatchewan en est d'ailleurs convenue. Nous ajoutons également les impôts immobiliers locaux et les revenus locaux provenant de la vente de biens et de services. Cela ne comprend pas les licences de chien ni les autres revenus de ce genre.

Le président: Comme catégorise-t-on la vente de licences, sous «droits de permis»?

M. Lynn: Oui, ce serait une autre catégorie. Nous utilisons les mesures communes de Statistique Canada, et l'une de ses catégories concerne les revenus provenant de permis.

Le sénateur Leblanc: Et cela comprendrait-il les taxes d'affaires dans les municipalités?

M. Lynn: Ce serait compté avec les impôts immobiliers.

Le sénateur Tremblay: Les impôts immobiliers municipaux comprennent-ils les subventions en remplacement de taxes de la part des gouvernements?

M. Clark: Oui.

Le sénateur Thériault: Le chiffre qui figure sous les revenus provenant de la potasse est-il le chiffre réel ou le chiffre potentiel?

M. Lynn: C'est le chiffre potentiel, en ce sens que nous prenons les revenus des provinces et les rattachons à la base commune qui nous donne un taux. Nous appliquons ce taux commun. Ce n'est pas le taux potentiel, en ce sens qu'il comprend les dépôts qui ne sont pas encore exploités.

Le sénateur Thériault: Je parle des revenus. Par exemple, le revenu tiré de la potasse par le gouvernement de la Saskatchewan est beaucoup plus élevé que le revenu tiré du même minerai par le gouvernement du Nouveau-Brunswick. Cela s'applique-t-il au revenu réel du Nouveau-Brunswick à comparer à celui de la Saskatchewan ou au revenu total de toutes les provinces?

M. Clark: Nous utiliserions les revenus réels dans le calcul du taux national moyen de l'impôt. Nous prenons le revenu total de toutes les provinces et le divisons par l'assiette totale de toutes les provinces, ce qui nous donne un taux national moyen de l'impôt; on applique ce taux à l'assiette de chaque

[Text]

Senator Thériault: So there is no advantage for a province to have a lower royalty on its potash than another province?

Mr. Lynn: No, not for any of the revenue sources. For example, there is no advantage to Alberta in not having a sales tax.

Senator Buckwold: I was just going to point out with regard to a previous discussion I had with Mr. Lynn on local government services—and this will interest Senator Manning, I am sure—that they exclude telephone operations and hydro or power operations in some parts of the country. For example, the city of Edmonton runs its own utilities, and other cities run their own power plants. These are excluded from the total, according to Mr. Lynn.

Mr. Clark: Public transit is also excluded.

Senator Doody: Is hydro not considered at all as a revenue source?

Mr. Lynn: Water power rentals are still in.

Senator Doody: So they take it from the distribution?

Mr. Lynn: Yes.

Senator Manning: Could I ask for further clarification? Is there any distinction drawn between the investor-owned utility and the municipally-owned utility, in the sense that the investor-owned utility would pay taxes and the municipally-owned utility would not?

Mr. Clark: I wonder if the senator is referring to the PUITTA revenues.

Senator Manning: I am thinking of corporation revenues. An investor-owned utility is taxed in the same way as anybody else, but a municipally owned utility is not taxed. Tax-wise, what distinction is made there?

Mr. Clark: There would be no tax on the income of a municipally owned utility, and it would not show up.

Senator Manning: Would there be a tax on the investor-owned utility?

Mr. Clark: In the sense of income tax, yes, but that would appear as a federal revenue, which is then shared with the provinces. The provinces would also receive corporate income taxes from those investor-owned utilities. They are equalized and a revenue source, too.

Senator Manning: I was just wondering where they came into this formula.

Mr. Lynn: Corporation income taxes come under associated revenues. It would include the income tax from investor-owned utilities and also contributions to the provincial government

[Traduction]

province pour obtenir le revenu potentiel de chaque province, et non pas le revenu réel.

Le sénateur Thériault: Une province n'a donc aucun avantage à avoir des redevances plus faibles qu'une autre province sur sa potasse?

M. Lynn: Non, pour aucune des sources de revenus. Par exemple, l'absence de taxe de vente ne constitue aucun avantage pour l'Alberta.

Le sénateur Buckwold: J'allais faire remarquer, à propos d'une discussion que j'ai déjà eue avec M. Lynn sur les services de gouvernement local—et cela intéressera le sénateur Manning, j'en suis sûr—que les services téléphoniques et les opérations hydro-électriques sont exclus dans certains coins du pays. Par exemple, la ville d'Edmonton a ses propres services publics, et d'autres villes exploitent leurs propres centrales. Ces choses-là sont exclues du total, selon M. Lynn.

M. Clark: Les transports en commun aussi.

Le sénateur Doody: L'électricité n'est donc pas considérée du tout comme source de revenu?

M. Lynn: Les locations d'énergie hydro-électrique le sont toujours.

Le sénateur Doody: Donc c'est à partir de la distribution?

M. Lynn: Oui.

Le sénateur Manning: Puis-je demander une autre précision? Fait-on une distinction entre les services publics appartenant à des investisseurs et les services publics appartenant à une municipalité, en ce sens que les services publics appartenant à des investisseurs paieraient des impôts, au contraire de ceux qui appartiennent à une municipalité?

M. Clark: Je me demande si le sénateur veut parler des revenus TIREUP.

Le sénateur Manning: Je songe au revenu des sociétés. Une société d'utilité publique appartenant à des investisseurs est imposée comme n'importe qui d'autre, alors qu'une société publique appartenant à une municipalité ne l'est pas. Quelle distinction fait-on sur le plan fiscal dans ce cas-là?

M. Clark: Il n'y aurait pas d'impôt sur le revenu d'une société d'utilité publique appartenant à une municipalité, et cela ne figurerait pas.

Le sénateur Manning: Y aurait-il un impôt sur la société d'utilité publique appartenant à des investisseurs?

M. Clark: Au sens de l'impôt sur le revenu, oui, mais cela serait un revenu fédéral, qui est ensuite partagé avec les provinces. Les provinces toucheraient également des impôts sur le revenu des sociétés à l'égard de ces services publics appartenant à des investisseurs. Ces impôts sont pris en considération dans la péréquation et constituent également une source de revenu.

Le sénateur Manning: Je me demandais où ils entraient dans cette formule.

M. Lynn: Les impôts sur le revenu des sociétés entrant dans les revenus associés. Cela comprendrait l'impôt sur le revenu des sociétés d'utilité publique appartenant à des investisseurs

[Text]

from the crown-owned utilities. Also included there would be the PUITTA revenues which are transferred from the federal government back to the provincial government. I am referring to the 95 per cent which is income tax revenue from the privately owned utilities. They are all in item 2. So, by combining the privately and publically owned utilities, it is a fair revenue source.

Senator Leblanc: On that point, the Minister of Finance of Quebec has said to Hydro-Quebec that it must now put money into the Consolidated Revenue Fund, which amounts to revenue accruing to the province which comes from the associated crown corporation. Would that come under 2(B)?

Mr. Lynn: Yes. It will be classified there and it will appear automatically in the formula.

Senator Flynn: Would it make a difference, now that the status of Hydro Quebec has been changed?

Mr. Lynn: The purpose of the equalization program relates to the provincial governments and their municipal governments. At some point revenues that come into the provincial governments are taken in, so, obviously, tax revenues and revenues received from crown corporations would be taken in.

Senator Flynn: If the profit is left in the corporation, it is the same thing?

Mr. Lynn: The problem there is that if one went beyond the bounds of the provincial governments proper and started to take in crown corporations, it is not clear where one would stop. It presents the whole problem of taking into account enterprises which have profit and loss statements as opposed to the governments proper which have revenues and expenditures as opposed to profits and losses. It is hard to even conceive of how one would take the operations of enterprises into account in the equalization program.

Senator Roblin: I take it that your dividing line is: Does the government have the use or advantage of certain moneys contributed by this publicly owned corporation? If they take the money into their treasury and can spend it, you count it. If it stays with the corporation and they do not take it away, then you do not count it?

Mr. Lynn: That is right. If it gets into the treasury, then it is used in the financing of public services—education, roads and so on.

Senator Manning: Could we just follow that one point further? I am not clear on something you said before. Does that same rule apply in the case of a utility's revenue which, you say, is included in municipal taxes? To give an example, Edmonton operates its own public electrical utility and annually in its budget, it takes into the budget, as revenue, X millions of dollars from the operation of the utility. Would that be classified in the formula as a municipal tax revenue?

Mr. Clark: No.

[Traduction]

de même que les contributions versées au gouvernement provincial par les sociétés d'utilité appartenant à la Couronne. Les revenus TIREUP que le gouvernement fédéral transfère au gouvernement provincial seraient également compris. Je veux parler des 95 p. 100 qui sont des revenus au titre de l'impôt sur le revenu provenant des sociétés privées d'utilité publique. Ils sont tous au poste 2. Donc, en regroupant les sociétés privées et publiques de services d'utilité publique, on a une juste source de revenu.

Le sénateur Leblanc: À cet égard, le ministre des Finances du Québec a dit à Hydro-Québec qu'elle doit maintenant verser de l'argent au Fonds du revenu consolidé, ce qui que la province tire un revenu de la société de la Couronne. Cela entrerait-il dans 2(B)?

M. Lynn: Oui. Cela sera classé en 2(B) et figurera automatiquement dans la formule.

Le sénateur Flynn: Cela ferait-il une différence, maintenant que le statut d'Hydro-Québec est changé?

M. Lynn: Le programme de péréquation vise les gouvernements provinciaux et leurs municipalités. À un point donné, on prend les revenus des gouvernements provinciaux; il est donc évident que cela comprend les revenus fiscaux et les revenus provenant de sociétés de la Couronne.

Le sénateur Flynn: C'est la même chose si le bénéfice est laissé à la société?

M. Lynn: Le problème dans ce cas, c'est que si l'on dépasse les limites des gouvernements provinciaux eux-mêmes et commence à prendre les sociétés de la Couronne, on ne saurait pas toujours où s'arrêter. Cela soulève tout le problème de la prise en considération d'entreprises qui ont des états de profits et pertes, à l'opposé des gouvernements eux-mêmes, qui ont des recettes et des dépenses plutôt que des profits et pertes. Il est difficile de concevoir comment le programme de péréquation pourrait tenir compte des opérations des entreprises.

Le sénateur Roblin: J'en déduis que votre ligne de démarcation est la suivante: le gouvernement a-t-il l'usage ou tire-t-il avantage de certaines sommes contribuées par cette société publique? Si l'argent entre dans ses coffres et qu'il peut le dépenser, vous le comptez. S'il reste à la société et qu'on ne le lui enlève pas, vous ne le comptez pas?

M. Lynn: C'est juste. Si l'argent revient au trésor public, il sert au financement des services publics: l'éducation, la voirie et ainsi de suite.

Le sénateur Manning: Pourrions-nous élaborer un peu plus là-dessus? Vous avez dit quelque chose que je me comprends pas tout à fait. La même règle vaut-elle pour les revenus des sociétés municipales d'utilité publique qui sont compris dans les taxes municipales? Par exemple, Edmonton a son propre service public d'électricité et elle fait figurer chaque année à son budget des revenus de X millions de dollars au titre de l'exploitation de ce service public. Cela serait-il compté dans la formule comme revenu des impôts municipaux?

M. Clark: Non.

[Text]

Senator Flynn: In other words, by taking all the revenue and income from Hydro-Quebec, the Government of Quebec has reduced its equalization payments?

Mr. Lynn: No, because it does not affect their base. It will increase the national average tax rate for that particular source and, therefore, will increase everybody's potential yield from that source. In order to really affect equalization payments, you must affect the underlying base, the economic activity or that which generates revenues—for example, retail sales. To increase the tax rate is not necessarily to increase the retail sales. It is the underlying base, retail sales, that really determines your capacity.

Senator Doody: You are not interested in the provincial rate of taxation?

Mr. Lynn: No, not per se.

I now move on to the three features of equalization. This slide illustrates the floor provision. I should mention that our projections through the next five years do not indicate that the floor provision will come into effect. Newfoundland and Nova Scotia are most anxious that we establish some kind of floor provision so that they do not face serious reductions in their equalization payments if their offshore oil revenues come along.

A floor is based on relative fiscal capacity, and there are three possibilities. If the per capita revenue on profits, as measured for the purposes of the equalization program, is less than 70 per cent of the national average, that means it is a relatively poor province and therefore would be equal to 95 per cent of what they received in the previous year. If in 1982-83 they receive \$100 in equalization, their guaranteed floor would be 95 per cent in the next year. If their equalization were at a certain point, they would get a floor payment to bring it up to 95 per cent. It will take a number of years at a five per cent decline to wipe the equalization out.

If its capacity is between 70 and 75 per cent of the national average, then the floor is a little lower; it is at 90 per cent. If its capacity is over 75 per cent, up to 100 per cent of the national average, then the floor is set at 85 per cent.

Therefore, the floor declines with the relative strength of the province. Very poor provinces have a very high floor; slightly richer provinces have still a very high floor at 90 per cent; and the richest provinces have an 85 per cent floor level.

Senator Doody: Is it possible for oil-producing provinces or potential oil-producing provinces to receive revenue from their resources as well as equalization?

Mr. Lynn: Yes. If Newfoundland struck oil, and that pushed its measured capacity way up, its equalization could only decline by five per cent.

Senator Doody: It is my understanding that this has not applied up until now. Would this apply to other resources as well?

[Traduction]

Le sénateur Flynn: En d'autres termes, en prenant toutes les recettes et tout le revenu d'Hydro-Québec, le gouvernement du Québec a réduit ses paiements de péréquation?

M. Lynn: Non, car cela n'a pas d'effet sur son assiette. Cela fera monter le taux national moyen de l'impôt pour cette source particulière et, par conséquent, cela accroîtra le rendement potentiel de tout le monde pour cette source. Pour avoir un effet réel sur les paiements de péréquation, il faut modifier l'assiette, l'activité économique ou celle qui produit des revenus—par exemple, les ventes au détail. Augmenter le taux de la taxe n'est pas nécessairement augmenter les ventes au détail. C'est l'assiette même—les ventes au détail—qui détermine véritablement le potentiel.

Le sénateur Doody: Vous ne vous intéressez pas au taux provincial d'imposition?

M. Lynn: Non, pas en tant que tel.

J'aimerais maintenant passer aux trois caractéristiques de la péréquation. Cette diapositive illustre le plancher. Je devrais mentionner que nos projections sur les cinq prochaines années ne laissent pas prévoir que la disposition relative au plancher entrera en vigueur. Terre-Neuve et la Nouvelle-Écosse tiennent absolument à ce que nous établissions un plancher quelconque pour les mettre à l'abri de réductions sérieuses de leurs paiements de péréquation si elles commencent à percevoir les revenus provenant du pétrole marin.

Il y a un plancher fondé sur le potentiel fiscal relatif, et il y a trois possibilités. Si le revenu par habitant sur les bénéfices, mesuré pour les fins du programme de péréquation, est de moins de 70 p. 100 de la moyenne nationale, cela signifie que la province est relativement pauvre. Elle aurait par conséquent 95 p. 100 de ce qu'elle a reçu l'année précédente. Si en 1982-1983, elle reçoit 100 \$ en péréquation, son plancher garanti serait de 95 \$ l'année suivante. Si sa péréquation tombait à un certain niveau, il y aurait un paiement qui la ramènerait à 95 p. 100. Il faudra plusieurs années de diminution à 5 p. 100 pour faire disparaître la péréquation.

Si son potentiel se situe entre 70 et 75 p. 100 de la moyenne nationale, alors le plancher est un peu plus bas; il est fixé à 90 p. 100. Si son potentiel se situe entre 75 et 100 p. 100 de la moyenne nationale, le plancher est fixé à 85 p. 100.

Ainsi, le plancher diminue avec la force relative de la province. Les provinces très pauvres ont un plancher très élevé; les provinces un peu plus riches gardent un plancher très élevé de 90 p. 100; et les provinces les plus riches ont un plancher de 85 p. 100.

Le sénateur Doody: Est-il possible que les provinces productrices de pétrole ou les provinces qui ont un potentiel de production de pétrole reçoivent un revenu de leurs ressources en plus des paiements de péréquation?

M. Lynn: Oui. Si Terre-Neuve trouvait du pétrole, et que cela fasse grimper son potentiel mesuré, sa péréquation ne pourrait tomber que de 5 p. 100.

Le sénateur Doody: Si je comprends bien, cela ne s'est pas appliqué avant maintenant. Cela s'appliquerait-il également à d'autres ressources?

[Text]

Mr. Lynn: That is the whole formula.

Senator Doody: For example, the revenue from the hydro resources in Alberta have always negatively affected equalization.

Mr. Lynn: No, it would not affect that. This would apply to total equalization over all sources, not on a source-by-source basis.

Senator Doody: Since it covers all sources, then it will affect the hydro revenues which have had a negative impact on equalization up until now. The revenue that Newfoundland is receiving from Churchill Falls has had a negative impact on equalization payments.

Mr. Lynn: Yes, but it is negative every year. Newfoundland receives positive equalization each year. If oil does not come onshore and the hydro arrangements stay as they are, they will receive an increase in the next year, just as they have over the last five years. If they struck oil and their capacity went up, they would have an absolute decline. This would soften the blow.

The Chairman: Could we take a look at the province of Manitoba and see how it would work there?

Mr. Lynn: Yes, that is transitional.

The Chairman: I am having trouble understanding the floor payment.

Mr. Clark: That province is at 76 per cent.

Mr. Lynn: Manitoba would have an 85 per cent floor. If Manitoba got 100 per cent in equalization this year and it struck oil in a dramatic fashion, such that its capacity went up, the equalization would go way down. It would not decline any further than 85 per cent in the next year. If it only received \$50 per capita in equalization this year, it would receive \$85.

The Chairman: Why do you put that in there?

Mr. Lynn: Because the Atlantic provinces are concerned that, if oil comes onshore suddenly and in large amounts, there will be a very quick dropping-off of their equalization dollar for dollar. They are concerned that, if they get a dollar for oil, they will lose a dollar in equalization. They would like to see that spread out over time. In effect, this will smooth the transition of a province from being a low-income province without oil to being a potentially rich province with oil.

The Chairman: If Newfoundland were below the 70 per cent in the first year, would it, in the second year move to the 100 per cent, or is there a bracket between 75 per cent and 100 per cent?

Mr. Lynn: They would probably move up in the next couple of years.

The Chairman: In the first year they would drop five per cent, and the next year they would drop 15 per cent?

Mr. Lynn: Yes, it would depend on the actual amount.

[Traduction]

M. Lynn: Telle est toute la formule.

Le sénateur Doody: Par exemple, le revenu provenant des ressources hydro-électrique de l'Alberta a toujours eu un effet négatif sur la péréquation.

M. Lynn: Non, cela n'y changerait rien. Cela s'appliquerait à l'ensemble de la péréquation pour toutes les sources, et non pas seulement source par source.

Le sénateur Doody: Puisque cela vise toutes les sources, cela touchera les revenus de l'énergie hydro-électrique qui ont eu un effet négatif sur la péréquation jusqu'à maintenant. Le revenu que Terre-Neuve tire des chutes Churchill a eu un effet négatif sur les paiements de péréquation.

M. Lynn: Oui, mais il est négatif chaque année. Terre-Neuve a une péréquation positive chaque année. Si elle ne trouve pas de pétrole en mer et que les accords relatifs à l'énergie hydro-électrique demeurent ce qu'ils sont, elle touchera une augmentation l'année suivante, tout comme elle en a eu une depuis cinq ans. Si elle trouve du pétrole et que son potentiel augmente, elle connaîtra une diminution absolue. Cela atténuerait le coup.

Le président: Pourrions-nous jeter un coup d'œil sur la situation du Manitoba pour voir comment cela marcherait là-bas?

M. Lynn: Oui, c'est provisoire.

Le président: J'ai de la difficulté à comprendre le paiement plancher.

M. Clark: Cette province est à 76 p. 100.

M. Lynn: Le Manitoba aurait un plancher de 85p. 100. Si le Manitoba avait 100 p. 100p. 100 de péréquation cette année et qu'elle faisait une découverte spectaculaire de pétrole, au point que son potentiel augmentait, la péréquation s'en trouverait considérablement effritée. Elle ne tomberait pas plus bas que 85 p. 100 l'année suivante. S'il n'avait que 50 \$ de péréquation par habitant cette année, il recevrait 85 p. 100.

Le président: Pourquoi avez-vous fait cela?

M. Lynn: Parce que les provinces de l'Atlantique pensent que si elles trouvent soudain du pétrole en grande quantité, il y aura une chute très rapide de leur péréquation, dollar pour dollar. Elles craignent que si elles trouvent un dollar de pétrole, elles perdront un dollar de péréquation. Elles voudraient voir cette réduction étalée dans le temps. Effectivement, cela facilitera la transition dans le cas d'une province à faible revenu sans pétrole qui deviendrait tout à coup une province potentiellement riche avec du pétrole.

Le président: Si Terre-Neuve était en-dessous de 70 p. 100 la première année, passerait-elle, dans la deuxième année, à 100p. 100; ou y a-t-il une catégorie entre 75 p. 100 et 100 p. 100?

M. Lynn: Elle augmenterait probablement progressivement pour les quelques années suivantes.

Le président: La première année, elle perdrait 5 p. 100, et l'année suivante, 15 p. 100?

M. Lynn: Oui, cela dépendrait des montants réels.

[Text]

Senator Leblanc: Premier Lévesque of the Province of Quebec has signed a contract with the United States which is supposed to bring in billions of dollars of revenue to Quebec. How would that affect equalization?

Mr. Lynn: Are you referring to billions of dollars?

Senator Leblanc: Yes, as a result of selling hydro.

Mr. Lynn: To the extent that the income is transferred into Quebec's Consolidated Revenue Fund, it would not affect their capacity.

Mr. Clark: It affects their profits. The tax base for revenue source two is a combination of the profits of privately owned and publicly owned enterprises. That tax base would automatically go up if Hydro-Quebec had larger profits, and that would reduce their equalization.

Senator Tremblay: Just following up on that, before the new legislation in Quebec, when Quebec Hydro was a publicly owned company, transferring no profit to the government, you still evaluated the hydro profits.

Mr. Clark: If they have anything at all, it is taken into account, but it may have a zero effect.

Senator Tremblay: Do you mean, according to the system of showing or not showing profits?

Mr. Clark: Yes.

Senator Tremblay: So, it does not change anything; the profit would stay in Hydro Quebec or it would go into the Consolidated Revenue Fund.

Mr. Clark: In particular, if a province nationalizes a privately owned body, the theory is that there will be no effect on equalization and that the profits of both would be included in the same tax base. Therefore, in theory, there is a zero effect. In practice, there will be some effect which we are powerless to prevent when we do not know which way it will go. We have designed a system that, in theory at least, is neutral and, hopefully, the dollar impacts would not be large.

Senator Tremblay: In theory, there is no effect.

Senator Leblanc: If the Government of Quebec were to take a larger share of Hydro Quebec profits, then that would change their equalization.

Senator Tremblay: If there are profits which the Quebec government transfers from Hydro-Quebec accounts to the Consolidated Revenue Fund, is it not the case that those profits existed previously but they were not held by the government but by the corporation?

Mr. Clark: There are two separate effects: one is the revenue effect; and the other is the tax base effect. If the profits are earned, whether they are remitted or not, they enlarge the tax base. They are taken into revenues and equalized only if they are remitted. There are two separate effects.

Mr. Lynn: They may take profits and transfer them into the Consolidated Revenue Fund, and it would increase the base. That would increase the domestic capacity to lower the equalization. As the formula is designed, as a province's capacity

[Traduction]

Le sénateur Leblanc: Le Premier ministre Lévesque, du Québec, a signé avec les États-Unis un contrat qui est censé rapporter des milliards de dollars de revenu au Québec. Quel effet cela aura-t-il sur la péréquation?

Mr. Lynn: Parlez-vous de milliards de dollars?

Le sénateur Leblanc: Oui, pour la vente d'énergie hydro-électrique.

Mr. Lynn: Dans la mesure où le revenu est transféré au Fonds du revenu consolidé du Québec, cela n'aura pas d'effet sur son potentiel.

Mr. Clark: Cela a un effet sur leurs profits. L'assiette de la source de revenu deux est une combinaison des profits des entreprises privées et publiques. Cette assiette augmenterait automatiquement si Hydro-Québec avait de plus gros profits, et cela réduirait la péréquation du Québec.

Le sénateur Tremblay: A ce propos, avant la nouvelle loi au Québec, lorsqu'Hydro-Québec était une société publique qui ne transférerait aucun profit au gouvernement, vous évaluez encore les profits provenant de l'énergie hydro-électrique.

Mr. Clark: S'ils ont quelque chose, cela entre en ligne de compte, mais l'effet peut être nul.

Le sénateur Tremblay: Voulez-vous dire selon le système qui consiste à déclarer des profits ou à ne pas déclarer de profits?

Mr. Clark: Oui.

Le sénateur Tremblay: Donc, cela ne change rien; le profit resterait à Hydro-Québec ou il irait au Fonds du revenu consolidé.

Mr. Clark: En particulier, si une province nationalise une entreprise privée, cela n'aurait théoriquement aucun effet sur la péréquation, et les profits entreraient dans la même assiette dans les deux cas. Par conséquent, théoriquement, l'effet est nul. En pratique, il y aura quand même un effet que nous sommes impuissants à contrer quand nous ne savons pas de quel côté il sera. Nous avons conçu un système qui, en théorie tout au moins, est neutre et, espérons-nous, qui n'aura pas de retombées monétaires importantes.

Le sénateur Tremblay: En théorie, il n'y a pas d'effet.

Le sénateur Leblanc: Si le gouvernement du Québec devait prendre une plus grande part des profits d'Hydro-Québec, cela changerait sa péréquation.

Le sénateur Tremblay: S'il y a des profits que le gouvernement du Québec transfère des comptes d'Hydro-Québec au Fonds du revenu consolidé, ne peut-on pas dire que ces profits existaient antérieurement, mais qu'ils étaient détenus par l'entreprise plutôt que par le gouvernement?

Mr. Clark: Il y a deux effets distincts: l'un est l'effet sur le revenu, et l'autre est l'effet sur l'assiette. Si les profits sont gagnés, qu'ils soient remis ou non, ils augmentent l'assiette. Ils entrent dans les revenus et ne sont soumis à la péréquation que s'ils sont remis. Il y a deux effets distincts.

Mr. Lynn: Ils peuvent prendre les profits et les transférer au Fonds du revenu consolidé, ce qui augmentera l'assiette. Cela augmenterait le potentiel national pour réduire la péréquation. Selon la formule prévue, au fur et à mesure que s'accroît le

[Text]

and fiscal strength increase, it must move down and vice versa. That is the basic feature of the formula.

The transitional provision, which I mentioned earlier, would apply to Manitoba. As it turned out, because Manitoba was closer to the national average and closer to the standard than the Atlantic provinces and Quebec, by lowering the standard a little bit there is a relatively heavier impact on Manitoba. As it turned out, their equalization payments from 1981-82 to 1982-83 would have had an absolute decline. So, it became obvious that a transitional formula was required to move from the old arrangements to the new arrangements.

The way we think this transitional formula will work is such that Manitoba will be guaranteed what it received in 1981-82, plus, for 1982-83, an amount of \$39 million. That is, Manitoba's average increase over the five years from 1976-77 to . . .

Mr. Clark: That is four years.

Mr. Lynn: Yes, four years. It is from 1977-78 to 1981-82, that being the past fiscal arrangements period. That was Manitoba's annual average increase in equalization payments.

Each province will receive at least the average annual rate of increase it received under the previous arrangements. So, Manitoba is guaranteed \$392 million for its 1981-82 entitlement, plus \$39 million, for a total of \$431 million.

The Chairman: Should that \$39 million not be adjusted for inflation?

Mr. Lynn: Obviously, there are many ways in which you could design the transitional arrangement.

The Chairman: What would have been the increase prior to 1982, then? Would it have been more than the \$39 million or less than the \$39 million?

Mr. Clark: I have a number, but it is not the most recent. The figure I have is \$34 million, but those are between official estimates.

Mr. Lynn: It would be close to \$39 million, because that is the average.

The point is not that a province should automatically get the same increase it received in the past; the point is that we have to have a smooth way of moving from the old arrangements to the new arrangements. For example, in 1985-86, the figure is about \$488 million. The problem is to find a smooth way of moving to the new arrangement so that the provinces are not faced with a debt situation. The fact that we have used the average over the past five years is a reasonable way of moving to the new arrangements.

Mr. Clark: I think the amount is actually \$28 million going from 1980-81 to 1981-82.

The Chairman: Why are they so unhappy, then?

Senator Roblin: I think I can help you on that point, Mr. Chairman. They are unhappy because, even after this special arrangement was made to prevent Manitoba's receipts under the equalization program from sinking to the level indicated on the chart, even after you take into account those extra

[Traduction]

potentiel et la force fiscale d'une province, la péréquation doit diminuer et vice versa. Telle est l'essence même de la formule.

La disposition provisoire, que j'ai mentionnée tantôt, s'appliquerait au Manitoba. Étant donné que le Manitoba était plus près de la moyenne nationale et plus près de la norme que les provinces de l'Atlantique et le Québec, la légère réduction de la norme a eu des conséquences relativement plus grandes pour le Manitoba. Il s'est trouvé que cela aurait amené une réduction absolue de ses paiements de péréquation de 1981-1982 à 1982-1983. Il était donc évident qu'il fallait trouver une formule de transition entre l'ancien mécanisme et le nouveau.

De la façon dont nous envisageons le fonctionnement de cette formule de transition, le Manitoba se verra garantir ce qu'elle a reçu en 1981-1982, plus, pour 1982-1983, un montant de 39 millions. C'est l'augmentation moyenne du Manitoba pour la période de cinq ans de 1976-1977 à . . .

M. Clark: Quatre ans.

M. Lynn: Oui, quatre ans. C'est de 1977-1978 à 1981-1982, soit la période des accords fiscaux qui finissent. C'était là l'augmentation annuelle moyenne du Manitoba en paiements de péréquation.

Chaque province recevra au moins le taux annuel moyen d'augmentation qu'elle avait en vertu des accords précédents. Donc, le Manitoba se voit garantir 392 millions pour 1981-1982, plus 39 millions, ce qui donne un total de 431 millions.

Le président: Ces 39 millions ne devraient-ils pas être indexés pour tenir compte de l'inflation?

M. Lynn: Bien sûr, il y a bien des façons de faire la transition.

Le président: Quelle aurait été l'augmentation avant 1982, alors? Aurait-elle été supérieure ou inférieure à 39 millions?

M. Clark: J'ai un chiffre, mais ce n'est pas le plus récent. Le chiffre que j'ai est 34 millions, mais c'est entre les estimations officielles.

M. Lynn: Ce serait près de 39 millions, car c'est la moyenne.

Il ne s'agit pas de donner automatiquement à la province la même augmentation qu'elle a eue dans le passé; il s'agit de prévoir une transition sans heurts entre les deux régimes. Par exemple, pour 1985-1986, le chiffre est d'environ 488 millions. Il s'agit de trouver un moyen commode de passer au nouveau régime, de manière à ne pas endetter les provinces. L'utilisation de la moyenne des cinq dernières années est un moyen raisonnable de passer au nouveau régime.

M. Clark: Je pense que le montant est en fait de 28 millions de 1980-1981 à 1981-1982.

Le président: De quoi se plaignent-ils alors?

Le sénateur Roblin: Je pense pouvoir vous éclairer sur ce point, monsieur le président. Ils se plaignent parce que, même après ces dispositions spéciales destinées à empêcher les recettes du Manitoba en vertu du programme de péréquation de tomber au niveau indiqué sur le graphique, même si l'on tient

[Text]

amounts, Manitoba's position is that over the period the increase in its equalization is still inadequate.

The figures they have prepared and I suppose that you have seen them

Mr. Lynn: Yes.

Senator Roblin: ... indicate that equalization over the five-year period for the Province of Manitoba, after those adjustments are made, will be 37.2 per cent, whereas for the Province of Quebec, it will be 66.1 per cent, and for the Atlantic provinces, it will range from 81 to 85 per cent, depending on which province one looks at.

So, the Province of Manitoba is saying that, even after this adjustment, for which it thanks you, I presume, it feels that it is still not being dealt with equitably when compared with the other provinces which receive equalization.

I know that this case has been made by the provincial finance minister to Mr. MacEachen, and I do not know what Mr. MacEachen thinks about that, but obviously Manitoba is not going to be satisfied with this formula. I suppose the reason for the problem is the selection of the provinces for the equalization base. With the particular five selected, the impact on Manitoba will be adverse, compared to what it would have been had some other system of calculating the base been selected.

So, that is the problem. Now, what answer does the department give?

Mr. Lynn: Given the measured capacity, which we feel is more comprehensive and gives a better representation to Alberta's relative fiscal capacity—

Senator Roblin: Manitoba's.

Mr. Lynn: Or Manitoba's—it will come out a little higher relative to the other provinces, and yes, indeed, because it is closer to the standard, it will suffer from the change.

If we selected any other standard, or if we moved the standard up, Manitoba would not be the only province affected, but all the provinces concerned could be. If we moved the standard up to here, for example, all the provinces would be affected. So, you can affect the equalization payments of one province by altering the standards.

Senator Roblin: I think Manitoba felt that the standard was just fine and wondered why you meddled with it.

Mr. Lynn: Because Manitoba wanted us to take into account municipal revenues, as all the provinces did, as well as the Breaux Committee and Economic Council of Canada. Just about everyone who looked at the formula said—

Senator Roblin: That is not the point I am dealing with. I am not dealing with the taxes that are included in the mix. I am dealing with the question of which provinces affect the standard, and you have changed that from what it used to be. You have changed it to the five provinces you have mentioned, and I submit it is that change which impinges on Manitoba in the way I have just described.

[Traduction]

compte de ces montants supplémentaires, l'augmentation de la péréquation du Manitoba pour la période en question reste insuffisante.

Les chiffres qu'ils ont préparés—et je suppose que vous les avez vus...

M. Lynn: Oui.

Le sénateur Roblin: ... indiquent que la péréquation sur la période de cinq ans, après ces rajustements, sera de 37,2 p. 100 pour le Manitoba, alors qu'elle sera de 66,1 p. 100 pour le Québec et de 81 à 85 p. 100 pour les provinces de l'Atlantique, selon la province.

Donc, même après ce rajustement, dont il vous remercie, je suppose, le Manitoba ne s'estime pas traité équitablement par rapport aux autres provinces qui reçoivent la péréquation.

Je sais que le ministre des Finances de la province l'a fait valoir à M. MacEachen et j'ignore ce que M. MacEachen en pense, mais il est évident que le Manitoba ne va pas être content de cette formule. Je suppose que le problème vient du choix des provinces dans la base de péréquation. Le choix de ces cinq provinces particulières aura des retombées négatives pour le Manitoba par rapport à ce qu'on aurait eu si on avait choisi un autre système pour le calcul de la base.

Voilà le problème. Quelle est la réponse du Ministère maintenant?

M. Lynn: Compte tenu du potentiel mesuré, que nous estimons plus global et qui représente mieux, à notre avis, le potentiel fiscal relatif de l'Alberta...

Le sénateur Roblin: Du Manitoba.

M. Lynn: ... du Manitoba, il sera un peu plus haut par rapport aux autres provinces et, oui, effectivement, parce qu'il est plus près de la norme, il sera touché par le changement.

Si nous choisissons une autre norme, ou si nous relevions la norme, le Manitoba ne serait pas la seule province touchée, mais toutes les provinces concernées le seraient. Si nous portions la norme ici, par exemple, toutes les provinces seraient touchées. Vous pouvez donc modifier les paiements de péréquation d'une province en jouant sur les normes.

Le sénateur Roblin: Le Manitoba croyait que la norme était parfaite et se demande pourquoi vous l'avez modifiée.

M. Lynn: Parce que le Manitoba voulait que nous tenions compte des revenus municipaux, comme toutes les provinces d'ailleurs, et comme le comité Breaux et le Conseil économique du Canada. Tous ceux, ou à peu près, qui ont examiné la formule ont dit...

Le sénateur Roblin: Je ne parle pas de cela. Je ne parle pas des impôts qui sont compris dans la base; je parle des provinces qui ont un effet sur la norme, car ce ne sont plus les mêmes. Vous avez pris les cinq provinces que vous avez mentionnées, mais je prétends que c'est ce changement qui nuit au Manitoba de la façon que j'ai décrite.

[Text]

Mr. Lynn: The other way of handling Manitoba's problem is to stay with the national average standard, and with a comprehensive measure of capacity which everyone feels is proper. If that were the case, the total entitlement would be about \$10 billion, and Ontario would get about \$3 billion from that. That is obviously far more than should be paid out of the formula and far more than the federal government could afford to pay out.

Another way to handle that particular problem would be to pro-rate that back, but if one pro-rated that back, one would have to pro-rate that equally among all the provinces, and Ontario would end up getting a big chunk of that.

Senator Roblin: Well, I can offer a suggestion as to how you can avoid those situations, and that is simply to improve the formula which you showed us on the chart a few moments ago which gives Manitoba some contribution in recognition—

Mr. Lynn: The transition formula?

Senator Roblin: Yes, your transition formula. That is where you can zero in on this, because that is an area in which you are dealing with one province at a time.

I am not allowed to speak for the other provinces in any authoritative way, but I imagine what they would want to do would be to sweeten up that particular transitional formula, because that is the way in which you would get around the problems you have mentioned and, at the same time, give a better picture of justice, in my submission, than you would by using the formula you have now.

Mr. Lynn: They have made representations to the minister.

The Chairman: Having achieved that formula, then it does not require anything to change the figures in it.

Senator Roblin: I am not sure what you mean.

The Chairman: That is the transitional payment for Manitoba, and it only affects Manitoba and Quebec.

Mr. Lynn: Quebec a little in the first year, and Manitoba for the three years.

Senator Roblin: One has to admit, I think, that over time all these transitional formulas have been based to temper the wind to the shore. They have been based to deal with hard cases. That is the motive behind them. So, I do not think there is any sort of problem, in principle, in improving the Manitoba hard case situation.

Mr. Lynn: There is one other factor that is relevant to this, and we mentioned this to the Manitoba officials. That is, if one looks at the relative rates of growth in the past five years, Manitoba did very well. It did better than any of the other provinces. Indeed, in 1977-78 they received a 55 per cent increase in their equalization.

Senator Roblin: Of course, I say thanks for nothing. That means they did worse than the other provinces in terms of revenue-raising capacity, so that leaves me cold.

[Traduction]

M. Lynn: Il y a un autre moyen d'aborder le problème du Manitoba et c'est de maintenir la norme nationale, et une mesure globale de potentiel qui est acceptable pour tous. Si tel était le cas, le montant total à répartir serait d'environ 10 milliards, dont l'Ontario toucherait environ 3 milliards. C'est manifestement beaucoup plus qu'il ne faut payer selon la formule et beaucoup plus que le gouvernement fédéral ne peut se permettre.

Une autre façon d'aborder ce problème particulier consisterait à redistribuer ce montant au prorata, mais si on procédait de la sorte il faudrait répartir le montant également entre toutes les provinces, et l'Ontario se retrouverait avec la part du lion.

Le sénateur Roblin: Ma foi, je puis vous proposer une façon d'éviter ces situations; il s'agit tout simplement d'améliorer la formule que vous venez de nous montrer sur le graphique il y a quelques instants et qui donne au Manitoba une contribution quelconque au titre . . .

M. Lynn: La formule de transition?

Le sénateur Roblin: Oui, votre formule de transition. C'est là que vous pouvez régler le problème, car c'est un point que vous traitez avec une seule province à la fois.

Je ne voudrais pas me faire le porte-parole des autres provinces, mais j'imagine qu'elles vous sauraient gré d'enrober d'un peu de sucre cette formule de transition, car c'est de cette manière que vous contourneriez les problèmes que vous avez mentionnés tout en donnant une meilleure apparence d'équité, à mon sens, qu'avec l'application de la formule actuelle.

M. Lynn: Elles ont présenté des instances au Ministre.

Le président: Une fois cette formule établie, il n'est pas difficile de changer les chiffres qu'elle contient.

Le sénateur Roblin: Je ne vois pas trop ce que vous voulez dire.

Le président: Il s'agit du paiement provisoire pour le Manitoba, et cela ne touche que le Manitoba et le Québec.

M. Lynn: Le Québec un peu la première année, et le Manitoba pour les trois années.

Le sénateur Roblin: Il faut reconnaître, je pense, qu'on a élaboré ces formules de transition dans le passé pour calmer la tempête. On les a élaborées pour régler des cas difficiles. C'est le motif qui les inspire. Je ne vois donc pas quel problème il y aurait, en principe, à améliorer la situation difficile du Manitoba.

M. Lynn: Il y a un autre facteur dont il faut tenir compte ici, et nous l'avons dit aux représentants du Manitoba. Si l'on prend les taux relatifs de croissance des cinq dernières années, le Manitoba a une performance reluisante. Elle s'est mieux tirée d'affaires que n'importe quelle autre province. En effet, en 1977-1978, elle a reçu une augmentation de 55 p. 100 de sa péréquation.

Le sénateur Roblin: Naturellement, je vous dis merci quand même. Cela signifie qu'elle n'a pas fait aussi bien que les autres du côté de son potentiel de revenu. Cela me laisse froid.

[Text]

Mr. Lynn: That was due to some changes in the formula. They did very well because of changes made to the formula in 1977-78.

The Chairman: Please do not misunderstand me, Senator Roblin. I was agreeing with you. I was saying that the \$39 million is a figure that could be increased without affecting any other part of the formula.

Senator Roblin: Thank you. I concur.

Mr. Lynn: In the second year, the guaranteed level would be the 1981-82 figure of \$392 million, plus \$39 million, plus two-thirds of that, which is \$26 million. Therefore, it is bringing it down so that eventually it will merge in with what they get on the formula. The guaranteed level is \$457 million, and in the third year they get \$392 million, plus \$39 million, plus two-thirds of that, so that the guaranteed level will be \$457 million. Over the three years they will put about \$165 million in those transition payments for Manitoba.

Senator Thériault: I suppose you have the same chart for every province?

Mr. Lynn: This was made for Manitoba because that is the only province that is eligible for the three years' transition.

Senator Thériault: Because they would have gotten less?

Mr. Lynn: That is right, they would have gone from \$392 million to \$349 million from 1981-82 to 1982-83.

Senator Thériault: The fact of the matter is that all of the provinces are getting less under the new formula than they would have, is that correct, if you had not changed the formula at all?

Mr. Lynn: That is correct. Did you say if the formula had not been changed?

Senator Thériault: Right.

Mr. Lynn: Perhaps.

Senator Roblin: There is no "perhaps."

Mr. Lynn: Well, what would you do about Ontario? It is a hypothetical question when you say "if you did not change the formula." As you know, one problem we ran into in the 1977-82 period is that Ontario became eligible and there were quite deeply held feelings in the other provinces that Ontario should not receive equalization.

Senator Roblin: That is true, but you invented the formula so that it did not work that way.

Mr. Lynn: It is arbitrary.

Senator Roblin: What is this one if it is not arbitrary?

Mr. Lynn: That is not arbitrary at all.

Senator Roblin: I guess I am saying that the whole formula is arbitrary because you have not got provincial consent to it. I should not debate with you. I apologize.

[Traduction]

M. Lynn: Cela est attribuable à certains changements de la formule. Elle s'est très bien tirée d'affaires à cause des changements apportés à la formule en 1977-1978.

Le président: Ne vous méprenez pas, sénateur Roblin. J'étais d'accord avec vous. Je disais que les 39 millions sont un chiffre qu'on pourrait augmenter sans toucher quelque autre élément de la formule.

Le sénateur Roblin: Merci. Je suis d'accord.

M. Lynn: La deuxième année, le niveau garanti serait les 392 millions de 1981-1982, plus 39 millions, plus les deux tiers de cela, soit 26 millions. Donc, cela diminue, et cela finira par être la même chose qu'en vertu de la formule. Le niveau garanti est de 457 millions; dans la troisième année, il reçoit 392 millions, plus 39 millions, plus les deux tiers de cela, de sorte que le niveau garanti sera de 457 millions. Sur les trois années, il y aura environ 165 millions pour ces paiements de transition pour le Manitoba.

Le sénateur Thériault: Je suppose que vous avez le même graphique pour chaque province?

M. Lynn: Nous avons fait ce graphique pour le Manitoba, car c'est la seule province qui est admise à la transition de trois années.

Le sénateur Thériault: Parce qu'elle aurait eu moins?

M. Lynn: C'est exact, elle aurait passé de 392 millions en 1981-1982 à 349 millions en 1982-1983.

Le sénateur Thériault: Le fait est que toutes les provinces ont moins en vertu de la nouvelle formule que ce qu'elles auraient eu, n'est-ce pas, si vous n'aviez pas du tout changé la formule?

M. Lynn: C'est juste. Avez-vous dit «si la formule n'avait pas été modifiée»?

Le sénateur Thériault: C'est cela.

M. Lynn: Peut-être.

Le sénateur Roblin: Il n'y a pas de peut-être.

M. Lynn: Eh bien, que feriez-vous de l'Ontario? Lorsque vous dites «si vous n'aviez pas changé la formule», la question est hypothétique. Comme vous le savez, l'un des problèmes auxquels nous nous sommes heurtés de 1977 à 1982, c'est que l'Ontario est devenu admissible et que les autres provinces avaient la conviction assez profonde que l'Ontario ne devrait pas avoir de péréquation.

Le sénateur Roblin: C'est vrai, mais vous avez inventé la formule pour qu'elle ne donne pas ce résultat.

M. Lynn: Elle est arbitraire.

Le sénateur Roblin: Et que dire de celle-ci si elle n'est pas arbitraire?

M. Lynn: Elle n'est pas du tout arbitraire.

Le sénateur Roblin: Je suis en train de dire, je suppose, que toute la formule est arbitraire parce qu'elle n'a pas le consentement de la province. Je ne devrais pas en débattre avec vous. Excusez-moi.

[Text]

Mr. Lynn: As a matter of fact, the minister does have consent from, certainly the four Atlantic provinces in quite complementary form.

Senator Thériault: Public consent?

Mr. Lynn: I think some of them made a statement to that effect.

Senator Doody: Is that actually in the legislation?

Mr. Lynn: Yes, that is clause 2(11) of the bill. The numbers are not but the mechanic are in the act. These are current estimates obviously.

Senator Doody: They are not engraved in stone?

Mr. Lynn: No, the mechanic are.

Senator Doody: If the revenue base changes, that would affect it?

Mr. Lynn: Certainly, just like any number of them.

Senator Doody: For one horrible moment I thought that was engraved in stone.

Mr. Lynn: It is the mechanics of what you have in 1981-82 plus whatever the average increase is in the previous years.

Senator Roblin: I do not want to labour the point too much, but I want to put on the record that as far as Manitoba is concerned its increase in equalization over the next five years is considered to be inadequate by the government of that province and, indeed, by me too, for whatever good that does, because it is half of Quebec and far less than half of the rate of increase of the four Atlantic provinces. The comparison with Quebec is probably more realistic than with the others because Manitoba usually rides fairly close to the Canadian average. I want to register with the committee that the effect of the new formula, even after the transitional grant for Manitoba is put into place, means that their grants will increase over five years by 37 per cent as compared to 66 per cent for Quebec and 81 per cent for the four Atlantic provinces. Therefore, that is a problem for me.

Senator Tremblay: Where can we find the figures for that for all the provinces?

Mr. Lynn: The grey book presents the equalization payments to all provinces. It is irrelevant because we have only computed it for Manitoba, and it appears Quebec would get a slight amount of the first year.

Mr. Clark: The grey book gives equalization entitlements by province and by year.

Mr. Lynn: And the footnotes indicate what the transition is. In the case of Quebec it will footnote what Quebec's transitional payment is in 1982-83.

Mr. Clark: No, I guess it does not footnote it, but the transition is included.

Mr. Lynn: We can get the Quebec figure.

Mr. Clark: The Quebec figure is \$85 million for one year only, 1982-83. That is the amount of equalization that is

[Traduction]

M. Lynn: De fait, le Ministre a certes le consentement des quatre provinces de l'Atlantique, en termes assez élogieux.

Le sénateur Thériault: Le consentement public?

M. Lynn: Je pense que certaines ont fait une déclaration en ce sens.

Le sénateur Doody: Cela se trouve-t-il effectivement dans le projet de loi?

M. Lynn: Oui, il s'agit de l'article 2(11) du projet de loi. Les chiffres ne sont pas donnés, mais le mécanisme y est décrit. Il s'agit d'estimations courantes, évidemment.

Le sénateur Doody: Qui ne sont pas gravées dans le marbre?

M. Lynn: Non, le mécanisme l'est.

Le sénateur Doody: Si l'assiette change, cela aurait un effet?

M. Lynn: Certainement, comme n'importe quel nombre.

Le sénateur Doody: J'ai frissonné pendant un instant à la pensée que cela était gravé dans le marbre.

M. Lynn: C'est le mécanisme de ce que vous avez en 1981-1982 plus l'augmentation moyenne des années précédentes.

Le sénateur Roblin: Je ne veux pas trop insister sur ce point, mais je voudrais bien marquer que le gouvernement du Manitoba considère—tout comme moi d'ailleurs, si cela peut y changer quelque chose—que l'augmentation de ses revenus au titre de la péréquation pour les cinq prochaines années est insuffisante, car c'est la moitié de ce qu'a le Québec et beaucoup moins que la moitié du taux d'augmentation des quatre provinces de l'Atlantique. La comparaison est probablement plus réaliste avec le Québec qu'avec les autres parce que le Manitoba est habituellement assez près de la moyenne canadienne. Je tiens à dire au Comité que l'effet de la nouvelle formule, même après la subvention de transition pour le Manitoba, signifie que ces subventions augmenteront de 37 p. 100 au cours des cinq prochaines années à comparer à 66 p. 100 dans le cas du Québec et à 81 p. 100 pour les quatre provinces de l'Atlantique. Aussi, cela me pose un problème.

Le sénateur Tremblay: Où pouvons-nous trouver les chiffres à ce sujet pour toutes les provinces?

M. Lynn: Le livre gris présente les paiements de péréquation pour toutes les provinces. Il n'est pas utile car nous l'avons calculé seulement pour le Manitoba et il semblerait que le Québec toucherait un léger montant la première année.

M. Clark: Le livre gris donne les montants à verser par province et par année.

M. Lynn: Et les notes de bas de page indiquent ce qu'est la transition. Dans le cas du Québec, il y aura une note indiquant ce qu'est le paiement provisoire pour le Québec en 1982-1983.

M. Clark: Non, je pense qu'il n'y a pas de note, mais le paiement provisoire est compris.

M. Lynn: Nous pouvons avoir le chiffre du Québec.

M. Clark: Le chiffre du Québec est de 85 millions pour une année seulement, 1982-1983. C'est le montant de la péréqua-

[Text]

payable to Quebec. It is indicated on page 9 of the grey book, where you will see an amount for equalization of \$2,552 million in 1982-83, and that includes \$85 million of transition. Then if you go to page 11 you will see amounts for Manitoba which include transition for three years for 1982-83.

Mr. Lynn: What are the amounts for the three years, Mr. Clark?

Mr. Clark: I guess we can get them from that chart.

Senator Leblanc: If Quebec changes its basis of income tax for private people in particular, of course the assumption that you have there does not apply any more. That would change, because if they increase the income tax of people who live in Quebec, as we think they will, consequently revenue will be more in Quebec, thereby changing the equalization payments.

Mr. Lynn: These are all estimates. All the tax changes will be coming in the provincial budget period.

Senator Leblanc: Quebec has its own income tax scheme.

Mr. Lynn: It will enter into effect the same way as a tax change for any tax source in any province.

Mr. Clark: But it will not affect their share of the tax base.

Mr. Lynn: No.

Mr. Clark: The Manitoba transition figure, in the first year, is \$82 million in 1982-83. That is the amount on page 11 for the Manitoba equalization. In 1983-84, it includes \$56 million, and 1984-85 it includes \$27 million, and those three amounts add up to \$165 million.

Senator Doody: Is that the top line?

Mr. Clark: Yes.

Senator Tremblay: So the numbers are not the same as in the chart?

Mr. Lynn: That is the little block, is it not, Mr. Clark?

Mr. Clark: That comes right from the chart. If you subtract \$349 million from \$431 million you get \$82 million.

Mr. Lynn: That is the amount of transition payments you get.

Senator Roblin: It is \$165 million over the three years.

Mr. Lynn: It is \$56 million for this year and \$27 million—

Senator Tremblay: For Quebec it is \$85 million in 1982-83?

Mr. Lynn: Correct.

Senator Tremblay: And for 1983-84, what is it?

[Traduction]

tion payable au Québec. Il est indiqué à la page 9 du livre gris, où vous verrez un montant de 2 552 millions pour la péréquation en 1982-1983, ce qui comprend 85 millions de transition. Puis, si vous allez à la page 11, vous verrez les montants pour le Manitoba, qui comprennent la transition pour trois ans pour 1982-1983.

M. Lynn: Quels sont les montants pour les trois années, monsieur Clark?

M. Clark: Je pense que nous pouvons les voir sur ce graphique.

Le sénateur Leblanc: Si le Québec change son assiette d'impôt sur le revenu des particuliers, il est évident que l'hypothèse que vous avez là n'est plus valable. Cela changerait, car si le Québec augmente l'impôt sur le revenu des Québécois, comme je pense qu'il va le faire, le revenu du Québec s'en trouvera accru, ce qui changera les paiements de péréquation.

M. Lynn: Tout cela, ce sont des estimations. Toutes les modifications d'impôt viendront au temps des budgets des provinces.

Le sénateur Leblanc: Le Québec a son propre système d'impôt sur le revenu.

M. Lynn: Il prendra effet de la même façon qu'une modification d'impôt pour n'importe quelle source fiscale de n'importe quelle province.

M. Clark: Mais cela n'aura pas d'effet sur sa part de l'assiette.

M. Lynn: Non.

M. Clark: Le montant de transition pour le Manitoba, la première année, est de 82 millions en 1982-1983. C'est le montant qui figure à la page 11 pour la péréquation du Manitoba. En 1983-1984, cela comprend 56 millions et en 1984-1985, 27 millions; ces trois montants donnent au total 165 millions.

Le sénateur Doody: C'est à la première ligne?

M. Clark: Oui.

Le sénateur Tremblay: Les montants ne sont donc pas les mêmes que dans le graphique?

M. Lynn: C'est le petit bloc, n'est-ce pas, monsieur Clark?

M. Clark: Cela est tiré directement du graphique. Si vous retranchez 349 millions de 431 millions vous avez 82 millions.

M. Lynn: Voilà le montant des paiements de transition que vous obtenez.

Le sénateur Roblin: Il s'agit de 165 millions sur les trois années.

M. Lynn: C'est 56 millions pour cette année et 27 millions...

Le sénateur Tremblay: Pour le Québec, c'est 85 millions en 1982-1983?

M. Lynn: Juste.

Le sénateur Tremblay: Et pour 1983-1984, qu'est-ce que c'est?

[Text]

Mr. Clark: Zero.

Mr. Lynn: There is a third element added to the formula—and, again, our projections do not indicate that it will come into play—and that is the ceiling. Because of what has happened over the last two five-year periods, with unexpected events arising, equalization payments can really be pushed up to extremely high levels. The minister proposed that there be a ceiling on the total equalization pay-outs by the federal government, and it will be a cumulative ceiling in the sense that it will be based on the rate of growth of GNP. We start from next year, 1982-83, when the total equalization pay-out will be \$4,725 million. The ceiling says that if you apply the rate of growth of GNP over the next five years to that figure, you get a line following the dotted line. The actual equalization entitlements, as per present estimates, follow this solid line. The ceiling says that at any point in time the total equalization pay-out cannot jump above the broken line, which is the rate of growth of GNP applied to the 1982-83 figure. For example, in 1983-84 the equalization is estimated at \$5,200 million. When new estimates come in it could not exceed \$5,391 million or whatever the real GNP rate of growth is in that period. Therefore, that provides a ceiling but it is a cumulative ceiling. If we follow these lines and they have turned out to be the actual lines, in 1985-86 equalization would have been \$6,400 million. If they grow in the next year, it could be as high as \$7,400 million so it is a cumulative ceiling.

The Chairman: That would be a nominal increase in the GNP.

Mr. Lynn: Yes.

The Chairman: What rate of inflation are you using?

Mr. Lynn: The GNP rate of growth is around 12 per cent, dropping down to around 10 per cent over the five years.

Senator Flynn: How do you adjust the figures?

Mr. Lynn: It is pro-rated. If the calculation showed that we were 10 per cent above the gap, you would cut everyone back by 10 per cent. It is pro-rated.

I will run quickly through some of the minor and perhaps less exciting parts of the bill. There are some amendments to fiscal stabilization. An important amendment, so far as the provinces are concerned, is that there will no longer be any five-year time limit on this provision. We have never had occasion to make those fiscal stabilization payments to provinces, but they value it very much because they refer to it when they borrow abroad. They can refer to the fact that the federal government guarantees their revenue system—that is, revenues from their own sources, plus equalization, and it has proven to be of value to them in borrowing. The fact that there is no longer any time limit on it should even increase the value of it.

The other changes really follow changes to the equalization formula, because what we do on the fiscal stabilization formula is ensure that each province will get at least what it got in the previous year from its own source revenues plus equali-

[Traduction]

M. Clark: Zéro.

M. Lynn: Il y a un troisième élément qui s'ajoute à la formule et, là encore, nos projections ne laissent pas supposer qu'il entrera en jeu; il s'agit du plafond. En raison des événements inattendus des deux dernières périodes quinquennales, les paiements de péréquation peuvent véritablement être propulsés à des niveaux extrêmement élevés. Le Ministre a proposé l'imposition d'un plafond sur l'ensemble des paiements de péréquation du gouvernement fédéral, et ce sera un plafond indexé, en ce sens qu'il sera fondé sur le taux de croissance du PNB. Nous commençons, l'an prochain, en 1982-1983, avec un paiement de péréquation total de 4 725 millions. Le plafond signifie que si vous appliquez à ce chiffre le taux de croissance du PNB des cinq prochaines années, vous obtenez une ligne suivant le pointillé. Les montants effectifs à verser en péréquation selon les estimations actuelles suivent cette ligne pleine. Le plafond signifie que le paiement de péréquation total ne pourra jamais dépasser la ligne brisée, qui correspond au taux de croissance du PNB appliqué au chiffre de 1982-1983. Par exemple, pour 1983-1984 on estime la péréquation à 5 200 millions. Lorsque nous aurons de nouvelles estimations, elles ne pourront pas dépasser 5 391 millions ou le taux de croissance réel du PNB de cette période. Par conséquent, cela impose un plafond, mais c'est un plafond indexé. Si nous suivons ces lignes et qu'elles correspondent à la réalité, en 1985-1986 la péréquation aurait été de 6 400 millions. Si elles montent l'année suivante, la péréquation pourrait atteindre 7 400 millions. C'est donc un plafond indexé.

Le président: Ce serait une augmentation nominale du PNB.

M. Lynn: Oui.

Le président: Quel taux d'inflation utilisez-vous?

M. Lynn: Le taux de croissance du PNB est d'environ 12 p. 100, et tombe à environ 10 p. 100 sur la période de cinq ans.

Le sénateur Flynn: Comment rejustez-vous les chiffres?

M. Lynn: Proportionnellement. Si le calcul faisait voir que nous sommes 10 p. 100 au-dessus de l'écart, il y aurait une réduction générale de 10 p. 100. C'est proportionnel.

Je vais passer rapidement en revue certaines des parties secondaires et peut-être moins intéressantes du projet de loi. Il y a des modifications touchant la stabilisation. Une importante modification, pour ce qui est des provinces, est la suppression de la limite de cinq ans relativement à cette disposition. Nous n'avons jamais eu l'occasion de faire ces paiements de stabilisation aux provinces, mais les provinces y attachent beaucoup d'importance car elles peuvent les faire valoir lorsqu'elles empruntent à l'étranger. Elles peuvent dire que le gouvernement fédéral garantit leur système de revenus—c'est-à-dire les revenus provenant de leurs propres sources, plus la péréquation—et cela leur a été utile au moment d'emprunter. La suppression de la limite de temps à cet égard devrait donner encore plus de valeur à cette disposition.

Les autres changements découlent effectivement de changements à la formule de péréquation. En effet, la formule de stabilisation assure que chaque province recevra au moins ce qu'elle a eu l'année précédente à partir de ses propres sources

[Text]

zation. Except in respect of national resource revenues, the decline has to be greater than 50 per cent, because that is a very volatile source. We have not had to make payments under that program. A provinces would have to apply for it, and there would have to be a very serious recession for there to be an absolute decline.

Senator Doody: It has never cost the Canadian government any money.

Mr. Lynn: No.

Senator Roblin: It is a comfort letter.

The Chairman: Mr. Lynn, you did not deal with the chart showing the effect of clause 2(11).

Mr. Lynn: The one on the ceiling?

The Chairman: Yes.

Mr. Lynn: This answers the question just raised: What would happen if you bumped into the ceiling? We have an example here. If we assume a 5 per cent increase in the GNP for 1982-83, and therefore the equalization entitlement of the six provinces would be higher than the ceiling, what would happen? We would pro-rate them on that, in the same proportion. That is what that indicates.

The Chairman: Would that affect the transitional formula too?

Mr. Lynn: Yes. That would apply to the basic entitlement plus transitional, or even a floor, if it were in effect.

The Chairman: Even a floor?

Mr. Lynn: Yes, if the floor were in effect. This revenue guarantee is the revenue guarantee that is really an integral part of the income tax collection system. Canada has not had to make payments under that. It is extended again for five years. This simply says that if the federal government changed its personal income tax structure at a point in time, and the provinces did not have a chance to make the corresponding change, because their revenues would be automatically affected if there was a reduction, then the federal government will tide them over for one year until they have time to make the corresponding change. With the cycle we seem to be getting into now, with the federal budget in the fall and provincial budgets in the spring, it is never likely to happen, because they would always have sufficient time to make a compensating change.

Senator Doody: You are taking out the reference to "guarantee".

Mr. Lynn: No, it is being extended for the next five years.

Focusing now on EPF, which is an important part of the bill, there are two clauses, clauses 6 and 7, that define the three fundamental elements of EPF—define the total entitlement, the cash contribution, and the equalized tax transfer. I will illustrate, as an example, Newfoundland, and how the EPF entitlement for each province will be determined. I am sure

[Traduction]

de revenu en plus des paiements de péréquation. Sauf pour ce qui est des revenus provenant des ressources naturelles, la diminution doit dépasser 50 p. 100, car il s'agit d'une source de revenu très volatile. Nous n'avons pas eu à faire de paiement en vertu de ce programme. Il faudrait qu'une province en fasse la demande, et il faudrait une bien grave récession pour qu'il y ait une diminution absolue.

Le sénateur Doody: Cela n'a jamais rien coûté au gouvernement canadien.

M. Lynn: Non.

Le sénateur Roblin: C'est une assurance.

Le président: Monsieur Lynn, vous n'avez pas parlé du graphique qui indique l'effet de l'article 2(11).

M. Lynn: Qui concerne le plafond?

Le président: Oui.

M. Lynn: Voici une réponse à la question que vous soulevez: Qu'arriverait-il si vous touchiez le plafond? Nous en avons un exemple ici. Si nous supposons une augmentation de 5 p. 100 du PNB pour 1982-1983, de sorte que le montant à verser aux six provinces dépasserait le plafond, qu'arriverait-il? Nous établirions une proportion uniforme. Voilà ce que cela veut dire.

Le président: Cela aurait-il un effet également sur la formule de transition?

M. Lynn: Oui. Cela s'appliquerait au montant de base et au paiement de transition, ou même à un plancher, s'il y en avait un en vigueur.

Le président: Même à un plancher?

M. Lynn: Oui, si le plancher était en vigueur. Cette garantie de recettes est la garantie de recettes qui fait partie intégrante du régime de perception de l'impôt sur le revenu. Le Canada n'a jamais eu à faire de versements à ce titre. Elle est prolongée d'encore cinq ans. Cela signifie simplement que si le gouvernement fédéral modifiait sa structure d'impôt sur le revenu des particuliers à un moment donné, et que les provinces n'avaient pas la chance d'effectuer le changement correspondant, étant donné que leurs recettes se trouveraient automatiquement réduites s'il y avait une diminution, alors le gouvernement fédéral les supporterait pour une année, pour leur donner le temps de faire le changement correspondant. Avec le cycle qui semble s'établir de nos jours, qui fait que le budget fédéral arrive à l'automne et les budgets des provinces au printemps, cela ne se produira probablement jamais, car elles auront toujours suffisamment de temps pour faire un changement compensatoire.

Le sénateur Doody: Il n'est plus question de la garantie.

M. Lynn: Non, nous la prolongeons pour cinq autres années.

Passons maintenant au FPE, qui constitue une partie importante du projet de loi. Il y a deux articles, les articles 6 et 7, qui définissent les trois éléments fondamentaux du FPE: le montant total qui peut être versé, la fraction à payer en espèces et les transferts fiscaux. Je prendrai l'exemple de Terre-Neuve et la façon dont sera calculé le montant à verser à

[Text]

you are all familiar with EPF, which is the block funding of hospital care, medical care and post-secondary education transfers that took place in 1977. The essential feature was that the contributions were no longer on a roughly 50-50 shared-cost basis, but were based on the federal contribution in a base year escalated by the rate of growth of the economy. At that point in time, in settlement of the 1972 revenue guarantee, there was a feature added to the EPF arrangements that provided compensation for determination of the revenue guarantee. I will come back to that in a moment. Under the bill, the calculation of each province's entitlement under EPF is really quite simple.

Using as an example Newfoundland, in 1982-83 they will get \$263 million, based on their population of 571,000 times the per capita entitlement of every province, which is \$460. The \$460 is derived by going back to the base year, 1975-76, finding the federal contribution to all the provinces in respect of the three programs—hospital care, medical care and post-secondary education—and putting that on a per capita basis. So it is the per capita federal contribution in the base year with respect to the three programs.

Senator Doody: Is there a transfer of tax points?

Mr. Lynn: That is part of the compensation. The total entitlement that each province gets is based on the per capita contribution in the base year, multiplied by the escalator, which is simply the moving average of the GNP. The essence of EPF is that "We would no longer base our contribution to you on your program expenditures year by year." We will agree on a base, because both sides had concerns over the conditions of that program. We will determine the base year and then escalate it by the rate of growth in the economy.

Senator Doody: Is that in effect now?

Mr. Lynn: Yes. There is very little change now. The changes in the EPF are not drastic. The escalator for 1982-83 is another 11.4 per cent. That escalates the \$212, which was the per capita contribution in the base year, up to \$460. If you multiply that by Newfoundland's population, you get \$263 million. So Newfoundland's entitlement for 1982-83 under the EPF is \$263 million.

How is that transfer achieved? First, in 1977 the federal government made a tax transfer. It reduced its tax by 13½ personal income tax points and one corporate income tax point.

Senator Doody: How are those points derived? Is that the national average again, or are you going back to the five-province average? The taxation point is not worth as much in Newfoundland as it is in Alberta. If they are transferring the 13½ points and the taxation point in Newfoundland, is the

[Traduction]

chaque province pour le FPE. Je suis sûr que vous connaissez tous le FPE, qui est le financement global des soins hospitaliers, des soins médicaux et des transferts au titre de l'enseignement postsecondaire qui a eu lieu en 1977. La caractéristique essentielle est que les contributions n'étaient plus partagées à peu près à 50-50, mais selon l'indexation de la contribution fédérale d'une année de base en fonction du taux de croissance de l'économie. A ce moment-là, lors du règlement de la garantie de recettes de 1972, on a ajouté une caractéristique au accord de FPE prévoyant une compensation pour la détermination de la garantie de recettes. J'y reviendrai dans un instant. En vertu du projet de loi, le calcul du montant à verser à chaque province pour le FPE est très simple.

Si l'on prend l'exemple de Terre-Neuve, en 1982-1983, cette province recevra 263 millions, en fonction d'un chiffre de population de 571 000 habitants, que l'on multiplie par le montant auquel chaque province a droit par habitant, soit 460\$. On calcule les 460\$ en revenant à l'année de base, 1975-1976, en trouvant la contribution fédérale à l'ensemble des provinces à l'égard de ces programmes—soins hospitaliers, soins médicaux et enseignement postsecondaire—et en divisant le résultat par le nombre d'habitants. Donc, c'est la contribution fédérale par habitant dans l'année de base à l'égard de ces trois programmes.

Le sénateur Doody: Y a-t-il un transfert de points d'impôt?

M. Lynn: Cela fait partie de la compensation. Le montant total qui revient à chaque province est fondé sur la contribution par habitant dans l'année de base, multipliée par le facteur de progression, qui est tout simplement la moyenne mobile du PNB. La contribution que nous vous versons ne serait plus fondée sur vos dépenses de programme d'année en année. Voilà l'essentiel du FPE. Nous conviendrons d'une base, car les deux côtés avaient certaines préoccupations à propos des conditions de ce programme. Nous déterminerons l'année de base puis indexerons le montant sur le taux de croissance de l'économie.

Le sénateur Doody: Cela se fait-il présentement?

M. Lynn: Oui. Il y a très peu de changement. Les changements touchant le FPE ne sont pas marquants. Le facteur de progression pour 1982-1983 est un autre 11,4 p. 100. Cela porte les 212 \$, soit le montant de la contribution par habitant dans l'année de base, à 460 \$. Si vous multipliez ce montant par la population de Terre-Neuve, vous arrivez à 263 millions. Donc, le montant qui revient à Terre-Neuve pour 1982-1983 pour le FPE est de 263 millions.

Comment se fait ce transfert? Tout d'abord, en 1977, le gouvernement fédéral a effectué un transfert fiscal. Il a réduit cet impôt de 13,5 points d'impôt sur le revenu des particuliers et d'un autre point d'impôt sur le revenu des sociétés.

Le sénateur Doody: Comment calcule-t-on ces points? S'agit-il encore une fois de la moyenne nationale, ou revenez-vous à la moyenne des cinq provinces? Le point d'impôt ne vaut pas autant à Terre-Neuve qu'en Alberta. Si l'on transfère treize points et que le lieu d'imposition est Terre-Neuve, le

[Text]

taxation point based on the national average or on the new formula?

Mr. Lynn: There are three parts. First, every province gets the tax points. We calculate each year the value of that. Since those revenues enter into the provincial tax systems, they enter automatically into the equalization formula and they are equalized, and we compute the equalization in respect of them. In the case of Newfoundland they get \$65 million through their own tax system; they get another \$57 million in respect of those taxes through the equalization formula. There is very little difference in the respective personal income tax between the national average standard and the five-province standard. So they get \$65 million from the one and \$57 million from the other. The difference is \$141. That is the cash payment that the federal government mails out to them. The 141, of course, is divided into the three programs of hospital care, medical care and post-secondary education, according to the ratios that prevail in the base year. The Secretary of State sends out a cheque for about half of it, in the case of hospital care, and about a sixth of it, in the case of Medicare.

That is how it will work over the next five years. That is not really much different from how it worked over the past five years. I will show three slides which will indicate the old system and the new system, and then I will superimpose the new over the old to indicate the difference between the two.

As I mentioned, as part of the arrangement in 1977, the federal government agreed that it would add into the EPF compensation some compensation for its terminating the 1972 revenue guarantee. You will recall that a tax reform took place in 1972. There was uncertainty about what the yield of the new system would be. The federal government said to the provinces, "You levy a rate at this rate, because we feel that that is the proper rate, given all of the changes that were made at that time. We will compute what you would have got under the old system, what you get under the new system at this rate, and if there is any gap, we will give you the difference of revenue guaranteed."

The idea was that, over a period of time—three years originally and then five years—the provinces would have time to adapt to the new system and adjust their rates to achieve the yields they wanted. Therefore, in 1977, the federal government wanted to drop its program. The provinces argued strongly in favour of continuing it, stating that if it was not continued, the provinces should be given compensation in some other form for it. They asked for the equivalent of four personal income tax points. The deal that was eventually arrived at was that the provinces would get the equivalent of two personal income tax points. The way this was achieved was the provinces received one personal income tax point and the equivalent of another in cash, as you will recall.

[Traduction]

point d'impôt est-il fondé sur la moyenne nationale ou sur la nouvelle formule?

M. Lynn: Il y a trois parties. Tout d'abord, chaque province reçoit les points d'impôt. Nous en calculons la valeur chaque année. Puisque ces revenus entrent dans les systèmes d'impôt des provinces, ils entrent automatiquement dans la formule de péréquation et sont donc soumis à la péréquation, de sorte que nous calculons la péréquation à leur égard. Dans le cas de Terre-Neuve, la province reçoit 65 millions par le truchement de son propre système d'impôt; elle a un autre montant de 57 millions à l'égard de ces impôts par le truchement de la formule de péréquation. Il y a très peu de différence en ce qui concerne l'impôt sur le revenu des particuliers entre la norme de la moyenne nationale et celle des cinq provinces. Terre-Neuve reçoit donc 65 millions d'une part et 57 millions de l'autre. La différence est de 141 \$. Voilà le versement en espèces que le gouvernement fédéral lui envoie par la poste. Naturellement, les 141 \$ sont répartis entre les trois programmes de soins hospitaliers, de soins médicaux et d'enseignement postsecondaire, selon les ratios de l'année de base. Le secrétaire d'État envoie un chèque qui en couvre environ un tiers, et le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social envoie un autre chèque pour à peu près la moitié, dans le cas des soins hospitaliers, et environ un sixième dans le cas des soins médicaux.

C'est de cette façon que cela fonctionnera pour les cinq prochaines années. C'est à peu près la même chose que pour les cinq dernières. Je vais vous présenter trois diapositives qui indiquent l'ancien système et le nouveau, puis je superposerai le nouveau sur l'ancien pour faire ressortir la différence entre les deux.

Comme je l'ai mentionné, en vertu du mécanisme de 1977, le gouvernement fédéral avait accepté d'ajouter à la compensation de FPE une certaine indemnisation pour la suppression de la garantie de recettes de 1972. Vous vous souviendrez qu'il y a eu une réforme fiscale en 1972. Le rendement futur du nouveau système était incertain. Le gouvernement fédéral a dit aux provinces: «Prélevez un impôt à ce taux, car nous croyons que c'est le bon taux, compte tenu de tous les changements qui ont eu lieu à ce moment-là. Nous calculerons ce que vous auriez eu en vertu de l'ancien système, ce que vous avez en vertu du nouveau à ce nouveau taux, et s'il y a un écart, nous vous paierons la différence en recettes garanties.»

Il s'agissait de donner aux provinces, sur une certaine période—d'abord trois ans, puis cinq—le temps de s'adapter au nouveau système et d'ajuster leurs taux pour réaliser les rendements désirés. Par conséquent, en 1977, le gouvernement fédéral a voulu abandonner son programme. Les provinces ont fait valoir de solides arguments en faveur du maintien du programme, affirmant que s'il n'était pas maintenu, elles devraient recevoir une indemnisation sous une autre forme. Elles ont réclamé l'équivalent de quatre points d'impôt sur le revenu des particuliers. Le marché qui a finalement été conclu prévoyait que les provinces auraient l'équivalent de deux points d'impôt sur le revenu des particuliers. On y est arrivé en donnant aux provinces un point d'impôt sur le revenu des

[Text]

Let me show how the EPF payments would be determined in '82-'83 if we had carried on with the old system. By going through these slides, I will be able to show you how the revenue guarantee and the move to equal per capita totals were achieved. From 1977 to 1982, the compensation was divided into two parts. Basically you can think of the dividing line at this point. The provinces were going to receive \$247 per capita in the bottom half, and the equivalent in the top half, so that the total is \$494. First of all, instead of taking the total contribution for the three programs in the base year, they took 50 per cent and added on a precise amount of \$7.63, which was the estimated value of one personal income tax point in 1975-76.

Senator Doody: Equalized?

Mr. Lynn: No, that was the average across all provinces. Therefore, you take the 50 per cent of the base of the contributions, plus \$7.63, and you escalate that by the same escalator. There is no change in the form of the escalator. Through the years 1982-83, that would yield the amount of \$247 per capita. That is half of what they are going to get. They got that half as the base of the cash payment from the federal government to the province.

The other half came in various ways. First of all, you measure the value of the tax transfer, the 13.5 points and the one point. You find the value of that, per capita, in each province. You see that it is very high in Alberta. That amount was equalized, so the value of the equalization is calculated. You see that the four Atlantic provinces together with Quebec and Manitoba have an equal line there. It was then said, "Well, if the value of the tax transfer plus the equalization is less than \$247, you will receive an additional cash payment, called the transition cash payment, to bring you up to the \$494." In the case of those provinces which had high yields from the income taxes—Alberta and B.C.—they enjoyed the excess over the \$494. Therefore, the \$494 is 100 per cent of the federal contribution in the base year for the three programs, plus the value, the escalated value, of the compensation in respect of the termination of the revenue guarantee.

That is the compensation that would have been received by the provinces if we had carried on at the 1977 rate. Keep the \$494 figure in mind and we will come back to that.

This is the way that the formula reads in the act that I just described to you with respect to Newfoundland. When you apply the escalator, which is unchanged, to the 100 per cent of the contributions in respect of the three programs in the base year, that produces a figure of \$460 in 1982-83. The transfer then is effected in the three ways. First of all, the tax transfer is still the 13.5 and the one personal income tax point. There is no alteration of the tax transfer. Once that took place in 1977, it cannot really be reversed. You take the tax transfer, plus the equalization that you contribute in respect of that tax transfer and then a cash payment to bring each province up to the \$460 per capita. You will notice that every province gets the same

[Traduction]

particuliers et l'équivalent d'un autre point en argent, comme vous vous souviendrez.

Laissez-moi vous montrer comment les paiements de FPE auraient été calculés en 1982-1983 si nous avions maintenu l'ancien système. Avec ces diapositives, je pourrai vous indiquer comment on a calculé la garantie de recettes et obtenu des totaux égaux pour les paiements par habitant. De 1977 à 1982, la compensation était divisée en deux parties. Fondamentalement, vous pouvez imaginer la ligne de démarcation ici. Les provinces allaient recevoir 247 \$ par habitant dans la moitié inférieure, et l'équivalent dans la moitié supérieure, pour un total de 494 \$. Tout d'abord, plutôt que de prendre la contribution totale pour les trois programmes dans l'année de base, elles ont pris 50 p. 100 et ajouté un montant précis de 7,63 \$, soit la valeur estimative d'un point d'impôt sur le revenu des particuliers en 1975-1976.

Le sénateur Doody: Avec péréquation?

M. Lynn: Non, c'était la moyenne pour l'ensemble des provinces. Par conséquent, vous prenez les 50 p. 100 de la base des contributions, plus 7,63 \$, et vous indexez le résultat suivant le même facteur de progression. La forme du facteur de progression n'a pas changé. Jusqu'en 1981-1983, cela donnerait 247 \$ par habitant. C'est la moitié de ce qu'elles vont avoir. Elles ont eu cette moitié comme base du paiement en espèces du gouvernement fédéral à la province.

L'autre moitié a pris diverses formes. Tout d'abord, vous mesurez la valeur du transfert d'impôt, des 13,5 points et de l'autre point. Vous trouvez la valeur que cela donne, par habitant, dans chaque province. Vous voyez que c'est très élevé en Alberta. La péréquation a été appliquée, de sorte que la valeur de la péréquation est calculée. Vous voyez que les quatre provinces de l'Atlantique, le Québec et le Manitoba ont une ligne égale là. On a alors dit: «Eh bien, si la valeur du transfert d'impôt plus la péréquation est inférieure à 247 \$, vous recevrez un paiement en espèces supplémentaires, appelé le paiement en espèces provisoires, pour vous amener à 494 \$.» Les provinces dont le rendement des impôts sur le revenu était élevé—soit l'Alberta et la C.-B.—ont profité de l'excédent par rapport à 494 \$. Par conséquent, les 494 \$ sont 100 p. 100 de la contribution fédérale dans l'année de base pour les trois programmes, plus la valeur, la valeur indexée, de la compensation pour l'abolition de la garantie de recettes.

Il s'agit de la compensation que les provinces auraient touchée si nous avions continué au taux de 1977. Gardez à l'esprit ce chiffre de 494 \$; nous y reviendrons.

C'est de cette façon que la formule est écrite dans la loi que je viens de vous décrire à l'égard de Terre-Neuve. Lorsque vous appliquez le facteur de progression, qui est inchangé, à la totalité des contributions à l'égard des trois programmes dans l'année de base, cela produit un chiffre de 460 \$ en 1982-1983. On effectue alors le transfert de trois façons. Tout d'abord, le transfert d'impôt demeure toujours égal aux 13,5 points plus l'autre point d'impôt sur le revenu des particuliers. Il n'y a pas de changement du transfert d'impôt. Quand cela s'est fait en 1977, il n'y avait plus de retour en arrière possible. Prenez le transfert d'impôt, plus la péréquation que vous versez à l'égard de ce transfert d'impôt puis un paiement en espèces pour

[Text]

per capita amount. Alberta and B.C. do not get any extra as a result of having high personal income tax yields. This is so because you calculate the value of their tax transfer first and then subtract it from their total entitlement to get their cash entitlement.

The Chairman: The only problem I am having is that I do not understand where you got the \$494 from. I see where you get the \$460.

Mr. Lynn: Yes. The \$494 was the base year contributions plus the \$7.63, which is in respect of the revenue guarantee. I will superimpose two slides and show you. There is the \$460, and from that line down is what I just described to you on the last slide; i.e. if you take the contributions in respect of the programs in the base year, then escalate them, you get \$460 per capita. That is the per capita entitlement each province will get under the new arrangements. If we continued the old arrangement, as I mentioned to you previously, because we included in the base year at \$7.63 in respect of the revenue guarantee, and when it is doubled and escalated, the figure arrived at is \$494 per capita. Therefore, the effect of eliminating the compensation for the revenue guarantee, which the federal government is doing in this bill, amounts to the \$34 per capita. That figure is somewhat higher in Alberta and B.C. of course.

The Chairman: In effect, if you absorb Alberta, B.C. and the Yukon, it would be one tax point escalated, then?

Mr. Lynn: It would be two. The \$7.63 is the escalated value of one point, but it is doubled.

The Chairman: By equalizing?

Mr. Lynn: No, by working with only one half. You see, it is the old formula which was a little complicated. The \$7.63, however, was the escalated value of the one personal income tax point. Therefore, you take 50 per cent of the contribution in the base year, the escalated value of one point and that is half of their compensation, right? That is doubled via the tax transfer and the equalization and additional cash. By doubling it, it is really two personal income tax points.

The Chairman: That's basic cash plus one tax point, escalated, and you double the whole thing to come to \$494?

Mr. Lynn: Yes, basic cash plus the cash equivalent of one personal income tax point and then double the whole thing; exactly, that is right.

Senator Tremblay: How would the \$494, \$500, or any amount per capita which is there, compare to the per capita of 50 per cent of the expenses for post-secondary education and the other programs?

Mr. Lynn: I am sorry, could you repeat that question?

[Traduction]

amener chaque province au niveau de 460 \$ par habitant. Vous remarquerez que chaque province reçoit le même montant par habitant. L'Alberta et la C.-B. n'obtiennent rien de plus, étant donné que le rendement de leur impôt sur le revenu des particuliers est élevé. Il en est ainsi parce qu'on calcule la valeur de leur transfert d'impôt d'abord puis qu'on la soustrait du montant total auquel elles ont droit pour calculer ce qui leur revient.

Le président: Mon seul problème, c'est que je ne comprends pas d'où viennent les 494 \$. Je vois où vous avez pris les 460 \$.

M. Lynn: Oui. Les 494 \$ étaient les contributions de l'année de base plus les 7,63 \$ qui visent la garantie de recettes. Je vais superposer deux diapositives et vous expliquer. Il y a les 460 \$, et en descendant à partir de cette ligne vous avez ce que je viens de vous décrire sur la dernière diapositive, c'est-à-dire si vous prenez les contributions à l'égard des programmes pour l'année de base, puis les indexez, vous obtenez 460 \$ par habitant. C'est le montant par habitant qui revient à chaque province selon le nouveau régime. Si nous maintenons l'ancien régime, comme je vous l'ai mentionné tantôt, parce que nous avons inscrit l'année de base à 7,63 \$ pour la garantie de recettes, et lorsqu'on le double et on l'indexe, on obtient 494 \$ par habitant. Par conséquent, l'effet de la suppression de la compensation pour la garantie de recettes, que le gouvernement fédéral élimine par ce projet de loi, s'élève à 34 \$ par habitant. Ce chiffre est légèrement plus haut en Alberta en C.-B., naturellement.

Le président: Effectivement, si vous absorbez l'Alberta, la C.-B. et le Yukon, ce serait alors un point d'impôt indexé?

M. Lynn: Ce serait deux. Les 7,63 \$ sont la valeur indexée d'un point, mais ils sont doublés.

Le président: Par péréquation?

M. Lynn: Non, par le fait qu'on travaille avec une moitié seulement. Voyez-vous, c'est l'ancienne formule qui était un peu complexe. Les 7,63 \$, cependant, représentaient la valeur indexée d'un point d'impôt sur le revenu des particuliers. Par conséquent, vous prenez 50 p. 100 de la contribution dans l'année de base, la valeur indexée d'un point et vous avez là la moitié de leur compensation, d'accord? Cela est doublé par le truchement du transfert d'impôt et de la péréquation et de l'argent supplémentaire. En le doublant, cela donne effectivement deux points d'impôt sur le revenu des particuliers.

Le président: Il s'agit du montant de base en espèces, plus un point d'impôt indexé, et vous doublez le tout pour arriver à 494 \$?

M. Lynn: Oui, le montant de base en espèces plus l'équivalent en espèces d'un point d'impôt sur le revenu des particuliers, puis doublez le tout; exactement, c'est bien cela.

Le sénateur Tremblay: Comment les 494 \$, 500 \$, ou peu importe le montant par habitant qu'il y a là, se comparent-ils au montant par habitant de 50 p. 100 des dépenses au titre de l'enseignement postsecondaire et des autres programmes?

M. Lynn: Excusez-moi, pourriez-vous répéter votre question?

[Text]

Senator Tremblay: What would be the average amount—the per capita average amount—corresponding to 50 per cent of the expenditure, which was the first scheme? I know that the scheme has been changed since 1977, but simply to understand the evolution of the thing, what would be the equivalent per capita on the average of 50 per cent of the expenditure of those programs?

Senator Doody: As related to the cost of the three programs originally: the health care, medical insurance and post-secondary education?

Mr. Lynn: Do you mean with relation to the current year, 1982-83?

Senator Tremblay: Yes.

Mr. Lynn: I do not know because we do not know what the provincial expenditures are in those programs any more. Since the federal contribution is no longer tied to the provincial program expenditures, information is not collected on them as it used to be when there were additional grant programs.

Senator Tremblay: I have even heard the Prime Minister say that something had to be changed because at the present time, in some policies, at least, the amount that the federal government is paying represents more than 50 per cent of the expenses. There must be a figure relating to the 50 per cent expenses somewhere.

Mr. Lynn: Yes, estimates have been made of post-secondary educational expenditures, and it would appear that the federal contribution has grown over the years and now exceeds the 50 per cent. That is the basis of the argument that perhaps the provinces are not living up to what the federal government expected they would maintain as their contributions.

Senator Tremblay: That may apply on the average, perhaps, but not for all provinces.

Mr. Lynn: The provinces vary quite a bit.

Senator Tremblay: Figures were presented to the Senate the other day by Senator Hicks which show very clearly that, at least for Quebec and Alberta, the federal government is contributing less than 50 per cent or just a little more than 50 per cent, whereas in the province of Ontario the federal government is contributing nearly 60 per cent of the expenses for post-secondary education.

Mr. Lynn: But you see, the problem is that when someone produces these figures now you really have to examine them to see what the denominator of them is, because, as I say, the actual contributions, comparable to what was shared prior to 1977 are no longer valid, so you have to make estimates on the basis of other data. Depending on who makes the estimates, you get different numbers, and there has been confusion about these numbers in the last few years.

Senator Doody: It is possible that the provinces' numbers might be different from the federal government's numbers? Do

[Traduction]

Le sénateur Tremblay: Quel serait le montant moyen—le montant moyen par habitant—correspondant à 50 p. 100 des dépenses, comme dans le premier système? Je sais que le système a changé depuis 1977, mais pour bien comprendre l'évolution de la chose, j'aimerais que vous me disiez ce que serait le montant équivalent par habitant sur la moyenne de 50 p. 100 des dépenses de ces programmes?

Le sénateur Doody: Par rapport au coût initial des trois programmes suivants: les soins de santé, l'assurance-maladie et l'enseignement postsecondaire?

M. Lynn: Voulez-vous dire par rapport à l'année en cours, 1982-1983?

Le sénateur Tremblay: Oui.

M. Lynn: Je ne saurais le dire, car nous ne savons plus ce que sont les dépenses des provinces pour ces programmes. Puisque la contribution fédérale n'est plus rattachée aux dépenses des programmes des provinces, nous ne rassemblons plus de renseignements sur ces dépenses comme nous le faisons lorsqu'il y avait des programmes de subventions supplémentaires.

Le sénateur Tremblay: J'ai même entendu le Premier ministre dire qu'il fallait changer quelque chose parce qu'à l'heure actuelle, dans certains politiques tout au moins, le montant que paie le gouvernement fédéral représente plus de 50 p. 100 des dépenses. Il doit bien y avoir quelque part un chiffre qui se rapporte aux 50 p. 100 des dépenses.

M. Lynn: Oui, nous avons fait des estimations des dépenses pour l'enseignement postsecondaire, et il semblerait que la contribution fédérale ait augmenté avec les années et qu'elle dépasse maintenant les 50 p. 100. C'est peut-être de là que vient l'idée que les provinces ne font peut-être plus les contributions que le gouvernement fédéral s'attendait qu'elles maintiennent.

Le sénateur Tremblay: Cela peut s'appliquer à la moyenne, peut-être, mais pas à tous les provinces.

M. Lynn: Il y a pas mal de différence d'une province à l'autre.

Le sénateur Tremblay: L'autre jour, le sénateur Hicks a présenté au Sénat des chiffres d'où il ressort très clairement qu'en ce qui concerne le Québec et l'Alberta tout au moins, la contribution du gouvernement fédéral est inférieure à 50 p. 100 ou dépasse à peine 50 p. 100, alors que pour l'Ontario elle est de près de près de 60 p. 100 des dépenses au titre de l'enseignement postsecondaire.

M. Lynn: Mais, voyez-vous, le problème c'est que lorsque quelqu'un vous montre ces chiffres, vous devez les examiner de près pour voir quel en est le dénominateur commun, car, comme je l'ai dit, les contributions réelles, à comparer à ce qui était partagé avant 1967, ne sont plus valables, de sorte qu'il faut faire des estimations à partir d'autres données. Les chiffres que l'on obtient sont différents selon la provenance des estimations, et il y a eu de la confusion à propos de ces chiffres depuis quelques années.

Le sénateur Doody: Est-il possible que les chiffres des provinces soient différents de ceux du gouvernement fédéral?

[Text]

they feel that their costs are higher than the federal government's estimates of their costs? Or is the Government of Canada concerned with costs any more? The principle of this, as I understand it, is that the Government of Canada is going to make so many dollars available, and how the provinces spend the dollars is their affair. Is that what you are saying? Are you still insisting that a certain percentage of this amount will be allocated to post-secondary education?

Mr. Lynn: I think the university community have been expressing the grievance that the pressure is really on them, and that they look to governments, both at the provincial and federal levels, to help them out. I think some of the federal ministers, in looking at the situation, are saying, "Our contributions continue to grow, and some of these estimates that are made suggest that we are now sharing at more than 50 per cent." I think it is in the context of the sort of concerns being expressed by the university community, looking to governments, and each government saying, "We think we have kept our share of the bargain."

Senator Doody: Is the effect of this that there will now be a \$500 transfer per capita?

Mr. Clark: No. \$460.

Senator Doody: Yes. I am sorry. But how the province spends it is the province's responsibility. Is that what we are saying? Or are you still claiming that a certain percentage of that \$460 has to be allocated for post-secondary education, and a certain percentage for health services, or are you leaving that entirely up to the discretion of the provincial spending authorities?

Mr. Lynn: Well, the payments are still divided into the three programs, in accordance with the ratio that prevailed in the base year.

Senator Doody: Irrespective of the cost in the province of that program.

Mr. Lynn: Yes. The major provision on the health care side was that the provinces would continue to maintain the five national standards of comprehensive coverage, universality, portability, and so on. On the post-secondary education side, there was a provision in the 1977 act, which is unchanged, to the effect that there would be consultation between the two levels of government on that subject and the financing of it. I think the Secretary of State feels that there has not been sufficient consultation. He has therefore indicated that he would like to enter into discussions with the provinces about the financing of post-secondary education, and the federal government involvement in that area in the future.

Senator Doody: Are all these figures calculated in 1982 dollars, or what?

Mr. Lynn: They are all in current dollars. They are all for 1982-83.

Senator Doody: So this is where the government of Canada will save some money?

Mr. Lynn: That is where the so-called cuts, or savings, will arise.

[Traduction]

Estiment-elles que leurs coût sont plus élevés que ce qu'estime le gouvernement fédéral? Ou le gouvernement du Canada s'intéresse-t-il encore aux coûts? Le principe, si je comprends bien, c'est que le gouvernement du Canada doit mettre certaines sommes à la disposition des provinces, qui décident elles-mêmes de leur affectation. Est-ce cela que vous dites? insistez-vous encore pour qu'une certaine proportion de cette somme soit affectée à l'enseignement postsecondaire?

M. Lynn: Je pense que le monde universitaire nous a reproché de la soumettre à des pressions, et qu'il se tourne vers les gouvernements, tant au niveau provincial qu'au niveau fédéral, pour demander de l'aide. Selon moi, certains ministres fédéraux déclarent, face à la situation: «Nos contributions continuent d'augmenter et, selon certaines estimations, notre part dépasse maintenant 50 p. 100.» C'est dans le contexte des préoccupations que le monde universitaire expose aux gouvernements, et chaque gouvernement dit: «Nous estimons avoir respecté notre partie du marché.»

Le sénateur Doody: Cela signifie-t-il qu'il y aura maintenant un transfert de 500\$ par habitant?

M. Clark: Non. \$460.

Le sénateur Doody: Oui. Excusez-moi. Mais c'est à la province de décider comment elle les dépensera. Est-ce bien ce que nous disons? Ou soutenez-vous encore qu'un certain pourcentage de ces \$460 doit être affecté à l'enseignement postsecondaire, et qu'un certain pourcentage doit aller aux services de santé, ou laissez-vous tout cela entièrement à la discrétion des autorités provinciales?

M. Lynn: Eh bien, les paiements sont encore divisés en trois programmes, selon le ratio de l'année de base.

Le sénateur Doody: Peu importe le coût de ce programme dans la province.

M. Lynn: Oui. La principale disposition en ce qui concerne les soins de santé était que les provinces maintiennent les cinq normes nationales de couverture intégrale, d'universalité, de transférabilité, et ainsi de suite. Du côté de l'enseignement postsecondaire, la loi de 1977 contenait une disposition, qui demeure inchangée, selon laquelle il devait y avoir consultation entre les deux niveaux de gouvernement sur la question et sur le financement de l'enseignement postsecondaire. Je pense que le secrétaire d'État estime qu'il n'y a pas eu consultation suffisante. Il a donc indiqué qu'il aimerait avoir des entretiens avec les provinces à propos du financement de l'enseignement postsecondaire, et de la participation future du gouvernement fédéral à l'enseignement postsecondaire.

Le sénateur Doody: Tous ces chiffres sont-ils calculés en dollars de 1982, ou quoi?

M. Lynn: Ils sont tous en dollars courants. Ils sont tous pour 1982-1983.

Le sénateur Doody: C'est donc là que le gouvernement fédéral fera des économies?

M. Lynn: C'est de là que proviendront les compressions ou les économies, comme on dit.

[Text]

Now, as the grey book will indicate—and there has been debate on this, of course—the fact is that the federal contribution in terms of cash and tax will increase from 1981-1982 to 1982-1983, so there will not be an absolute decline in contributions by the federal government in the form of tax and cash. The cash may go down a little bit, but the tax exceeds it, so the total entitlement of each province increases from 1981-82 to 1982-83. Thereafter, of course, it picks up and increases at the rate of growth of the escalator. The total increase in 1982-83 will be slightly less because of the elimination of that element in that year.

Senator Roblin: I would like to ask about 1983. If I have it correctly, the Secretary of State has indicated that for 1983 he wants to come to some understanding with the provinces on how they are going to spend their money on education, and I think the Minister of Health and Welfare has said that she wants some understanding with the provinces as to how they will spend their money on medical and hospital care. As I understand it, these ministers are giving themselves and the provinces the year to do it. I believe that at least one of the ministers has accompanied the time-table with a threat, that if something does not happen, the government will not alter these agreements. Is there anything in that statute by way of the deadline in 1983 for coming to the agreements that these two ministers are seeking?

Mr. Lynn: No. In the 1977 act there is a provision regarding termination of the federal cash contribution and amendment of the provisions. That is not being changed. In order to terminate, and that means abolishing the cash payments entirely, the provinces must be given three years' notice. However, the federal government can amend the EPF arrangements after April 1, 1982 at any time without giving notice to the provinces.

Senator Roblin: So after 1982 the federal government on its own initiative and without consultation can amend these agreements?

Mr. Lynn: Not amend the agreements, amend the act.

Senator Roblin: And, of course, there is no limitation on the degree of amendment?

Mr. Lynn: Correct.

Senator Roblin: So what you are telling me then is that the federal government is reserving to itself the power to amend these statutes without let or hindrance to get what it wants. That is one point.

The other thing I would like to get is some estimates as to the impact or the magnitude of these payments with respect to the total expenditures of the federal government over the period in question. What I mean by that is if these expenditures add up to, say, 20 per cent of the total, what trend can be anticipated in those percentages for the period from 1977 to 1986?

Mr. Lynn: We can produce those figures, Mr. Chairman, and submit them to you.

[Traduction]

Or, comme l'indiquera le livre gris—et il y a eu un débat là-dessus, naturellement—la contribution fédérale sous forme d'espèces et de transfert d'impôt augmentera de 1981-1982 à 1982-1983, de sorte qu'il n'y aura pas de diminution absolue des contributions du gouvernement fédéral sous forme d'impôt et d'espèces. Les espèces peuvent diminuer un petit peu, mais les impôts dépassent la diminution, de sorte que les droits totaux de chaque province augmentent entre 1981-1982 et 1982-1983. Par la suite, évidemment, ils augmentent au taux de croissance du facteur de progression. L'augmentation totale en 1982-1983 sera légèrement inférieure à cause de l'élimination de cet élément pour cette année-là.

Le sénateur Roblin: J'aimerais vous interroger sur 1983. Si je comprends bien, le secrétaire d'État a indiqué que pour 1983, il veut en venir à une entente avec les provinces sur la façon dont elles vont dépenser leur argent dans le domaine de l'éducation, et je pense que le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social a déclaré qu'il veut en venir à une entente quelconque avec les provinces sur la façon dont elles vont dépenser leur argent en soins médicaux et en services hospitaliers. Si je comprends bien, ces ministres se donnent à eux-mêmes et donnent aux provinces un an pour y arriver. Je crois qu'au moins un des ministres a assorti l'échéancier d'une menace, à savoir que ce qu'il ne se passe rien, le gouvernement ne modifiera pas ces ententes. Cette loi comporte-t-elle une disposition quelconque prévoyant que l'entente que ces deux ministres recherchent doit intervenir pour 1983?

M. Lynn: Non. La loi de 1977 contient une disposition touchant l'élimination de la contribution en espèces du gouvernement fédéral et la modification des dispositions. Cela ne change pas. Avant d'éliminer, c'est-à-dire d'abolir complètement, les paiements en espèces, il faut donner un avis de trois ans aux provinces. Cependant, le gouvernement fédéral peut modifier les accords de FPE n'importe quand après le 1^{er} avril 1982 sans donner de préavis aux provinces.

Le sénateur Roblin: Donc, après 1982, le gouvernement fédéral peut modifier ces ententes de sa propre initiative et sans consultation?

M. Lynn: Pas modifier les ententes, modifier la loi.

Le sénateur Roblin: Et, naturellement, rien ne limite la portée des modifications possibles?

M. Lynn: C'est juste.

Le sénateur Roblin: Donc ce que vous êtes en train de me dire, c'est que le gouvernement fédéral se réserve le pouvoir de modifier ces lois sans que rien ne l'empêche de faire comme il l'entend. C'est un premier point.

L'autre chose que j'aimerais obtenir est une estimation des effets ou de l'ampleur de ces paiements pour ce qui est des dépenses totales du gouvernement fédéral sur la période en question. J'entends par là que si ces dépenses représentent, mettons, 20 p. 100 du total, quelle est la tendance qu'on peut prévoir en ce qui concerne ces pourcentages pour la période de 1977 à 1986?

M. Lynn: Nous pouvons produire ces chiffres, monsieur le président, et vous les présenter.

[Text]

The Chairman: How soon can you produce those figures, because we are under a time constraint.

Mr. Lynn: Perhaps by Friday.

The Chairman: We would like them tomorrow, if possible.

Mr. Lynn: We will see what we can do.

I will just finish up with the last few parts of the bill. These are the amendments to Part VIII. As I mentioned, this part of the 1977 act lays out the reciprocal taxation arrangement in respect to consumption taxes. The federal government has an agreement with Quebec, Ontario and the four maritime provinces whereby the federal government pays grants in respect of the consumption tax on purchases, gasoline tax on motor vehicle revenues, and the provinces, in turn, pay the federal manufacturing sales tax. The agreements were re-negotiated last year and signed for a six-year period to bring them in line with the five-year fiscal arrangements. These changes are relatively minor, and they are consistent with the changes made in those agreements.

The federal government now pays provincial taxes in these areas. There will no longer be a balance of payments. The idea was that, in the first few years, there would be an increase in the balance of payments. If the estimated payments by the federal government were less than what the provinces paid, the difference would be made up. It has never worked out that way.

The federal government, for a number of years, has been acting as a licensed vendor on behalf of the provinces. It undertakes to collect taxes and remit them. If payments are not made on time, it agrees to pay the interest just as an ordinary vendor would.

Senator Buckwold: Is this now going to be applicable to all provinces?

Mr. Lynn: No, the four western provinces are not included in the agreement.

Senator Buckwold: In other words, this bill is only putting into the statute what you have agreed to now with some of the provinces?

Mr. Lynn: Yes.

Senator Buckwold: There is no compulsion on the part of other provinces?

Mr. Lynn: No.

Senator Roblin: Coming back to my percentage request, would it be too much trouble to have it broken down between equalization and established programs financing contributions?

Mr. Lynn: No.

I would now turn to Part II of the bill. Under clause 10, there is authority for the Minister of Energy, Mines and Resources to pay a portion of the export tax as it has accumulated up to January, 1982. The provinces wanted that to go into the equalization formula for 1981-82. On the off chance that the bill does not receive Royal Assent by midnight

[Traduction]

Le président: Pour quand pourrez-vous produire ces chiffres? Nous avons une contrainte de temps.

M. Lynn: Pour vendredi peut-être.

Le président: Nous les voudrions pour demain, si possible.

M. Lynn: Nous verrons ce que nous pourrions faire.

Permettez-moi de terminer avec les quelques derniers points du projet de loi. Il s'agit des modifications à la Partie VIII. Comme je l'ai mentionné, cette partie de la loi de 1977 porte sur les accords de réciprocité fiscale à l'égard des taxes de consommation. Le gouvernement fédéral a une entente avec le Québec, l'Ontario et les quatre provinces Maritimes suivant laquelle il verse des subventions à l'égard de la taxe de consommation sur les achats, de la taxe sur l'essence et des revenus provenant des véhicules automobiles; et les provinces, en échange, paient la taxe fédérale de vente au niveau de la fabrication. Les ententes ont été renégociées l'an dernier et signées pour une période de six ans de sorte qu'elles prendront fin avec les accords fiscaux quinquennaux. Ces changements sont relativement mineurs et ils sont convergents avec ceux qui ont été apportés à ces ententes.

Le gouvernement fédéral paie maintenant les taxes provinciales dans ces domaines. Il n'y aura plus de balance des paiements. L'idée était qu'il y aurait une augmentation de la balance des paiements pour les quelques premières années. Si les estimations des paiements du gouvernement fédéral étaient moindres que les paiements des provinces, la différence serait compensée. Cela n'a jamais marché comme cela.

Depuis plusieurs années, le gouvernement fédéral a fait fonction de vendeur titulaire d'un permis au nom des provinces. Il s'engage à percevoir les taxes et les remet. Si les paiements ne sont pas effectués à temps, il convient de payer l'intérêt comme n'importe quel vendeur ordinaire.

Le sénateur Buckwold: Cela va-t-il maintenant s'appliquer à toutes les provinces?

M. Lynn: Non, les quatre provinces de l'Ouest ne participent pas à l'entente.

Le sénateur Buckwold: En d'autres termes, le projet de loi ne fait que faire entrer dans la loi ce dont vous êtes déjà convenus avec certaines des provinces?

M. Lynn: Oui.

Le sénateur Buckwold: Il n'y a aucune obligation de la part des autres provinces?

M. Lynn: Non.

Le sénateur Roblin: Pour en revenir à ma demande de pourcentage, serait-il trop compliqué de faire la ventilation entre les contributions de péréquation et les contributions de financement des programmes établis?

M. Lynn: Non.

Je passe maintenant à la Partie II du projet de loi. L'article 10 autorise le ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources à payer une partie de la taxe d'exportation accumulée jusqu'en janvier 1982. Les provinces voulaient que cela entre dans la formule de péréquation pour 1981-1982. Pour le cas peu probable où le projet de loi ne recevrait pas la sanction

[Text]

tonight, such payments will be deemed to have been received in 1981-82 for the purposes of equalization.

Clause 11 contains a definition relative to this. This gives the Minister of Finance the authority to make population adjustment payments to cover certain provinces. Payments will be made to those provinces eligible for equalization in 1982-83 which would be required to make refunds in respect of equalization overpayments because their population had been overestimated. When the census came up with revised lower population figures, they would have had to make refunds on some of the equalization payments they had received.

The Chairman: Is \$217 million the full amount?

Mr. Lynn: Yes, that is in respect of the two years and five provinces.

The Chairman: In other words, the amount of the adjustment is 100 per cent of the figure?

Mr. Lynn: Yes. We calculated what they would have received with the old population figures and what they have received with the revised ones. We calculated the difference and a payment will be made.

The Chairman: The fact is that they just to not pay you back.

Mr. Lynn: The mechanics may work that way, but authority is required to make payment.

Finally, the bill will come into effect tomorrow.

The Chairman: What about the federal oil export charge? Did you deal with that?

Mr. Lynn: Yes. This bill provides the Minister of Energy, Mines and Resources with authority to make payments of the accumulated amounts up to January 31, 1982.

The Chairman: It says here that it is \$273 million to Saskatchewan and \$174 million to Alberta.

Mr. Lynn: Yes, those amounts are laid out in the bill.

The Chairman: I do not understand what it means.

Mr. Lynn: As part of the national energy policy, the federal government is sharing with the producing provinces 50 per cent of the revenues from the oil export tax.

The Chairman: I see.

Mr. Lynn: The authority for that will be found in the energy security bill, and the funds have been building up pending passage of the bill. The provinces have been anxious to get the payments, so there will be an authority for making an interim payment.

Senator Doody: That was set back into the other—

Mr. Lynn: That is right. This will die automatically because it refers to a specific amount. It will then be picked up when the bill is passed.

Senator Doody: For one terrible moment I thought that the ministers of finance of the country were correcting the errors

[Traduction]

royale avant minuit ce soir, ces paiements seront réputés avoir été reçus en 1981-1982 pour les fins de la péréquation.

L'article 11 contient une définition à ce sujet. Il donne au ministre des Finances le pouvoir de faire des paiements calculés en fonction de la population pour certaines provinces. Le Ministre fera des paiements aux provinces admises à la péréquation en 1982-1983 qui seraient tenues de faire des remboursements au titre des trop-payés de péréquation en raison d'une surestimation de leur population. Lorsque le recensement nous a annoncé une diminution de la population, elles auraient dû rembourser une partie des paiements de péréquation qu'elles avaient reçus.

Le président: 217 millions, est-ce le plein montant?

M. Lynn: Oui, c'est à l'égard des deux années et pour les cinq provinces.

Le président: En d'autres termes, le montant du redressement est 100 p. 100 du chiffre?

M. Lynn: Oui. Nous avons calculé ce qu'elles auraient reçu selon les anciens chiffres de la population et ce qu'elles auraient reçu selon les nouveaux. Nous avons calculé la différence et un paiement sera fait.

Le président: En fait, elles ne remboursent tout simplement pas.

M. Lynn: Cela se passera peut-être comme cela, mais il faut le pouvoir nécessaire pour faire le paiement.

Enfin, le projet de loi entrera en vigueur demain.

Le président: Et qu'en est-il de la redevance fédérale d'exportation de pétrole? En avez-vous parlé?

M. Lynn: Oui. Ce projet de loi donne au ministre de l'Énergie, des Mines et des Ressources le pouvoir de faire des paiements sur les montants accumulés jusqu'au 31 janvier 1982.

Le président: On dit ici qu'il s'agit de 273 millions pour la Saskatchewan et de 174 millions pour l'Alberta.

M. Lynn: Oui, ces montants sont précisés dans le projet de loi.

Le président: Je ne comprends pas ce que cela veut dire.

M. Lynn: Dans le cadre de la politique énergétique nationale, le gouvernement fédéral partage avec les provinces productrices 50 p. 100 des recettes provenant de la taxe d'exportation du pétrole.

Le président: Je vois.

M. Lynn: Cela est prévu dans le projet de loi sur la sécurité énergétique, et les montants se sont accumulés en attendant l'adoption du projet de loi. Les provinces sont très désireuses d'avoir les paiements. Nous aurons donc le pouvoir de faire un paiement provisoire.

Le sénateur Doody: Cela était prévu dans l'autre . . .

M. Lynn: C'est juste. Cette disposition tombera automatiquement puisqu'elle parle d'un montant précis. Elle sera ensuite reprise lorsque le projet de loi sera adopté.

Le sénateur Doody: Pendant un instant, j'ai cru avec horreur que les ministres des Finances du pays mettaient de

[Text]

of the nation's finances, but they are not; they have gone back into energy, mines and resources.

Mr. Lynn: Yes.

The Chairman: The revenue guarantee program is out now?

Mr. Lynn: The compensation for the 1972 revenue guarantee, which got built into EPF—other than seeing that figure of \$7.63 in the 1977 act, you will not see any references to the revenue guarantee, *per se*, but that is what it is—that was built into EPF, and that element has been removed.

The Chairman: Which will bring it down to \$460?

Mr. Lynn: That is right.

The Chairman: Are there any further questions?

Senator Doody: That was quite an exhibition the gentleman put on. He ought to be congratulated.

The Chairman: We have watched Mr. Lynn perform before, and he has lived up to his advance billing, as usual.

Mr. Lynn: One of our campaigns is to de-mystify the fiscal arrangements and to convince people that they are not as complicated as they seem, but are really quite simple.

The Chairman: Honourable senators, to further clarify this, you will receive background notes from Mr. Peter Sagar either this evening or tomorrow morning.

Senator Roblin: Whom do we have tomorrow?

The Chairman: Tomorrow morning we will have Mr. Rod Dobell, the head of the School of Public Administration at the University of Victoria. He was the chief of staff of the task force that produced the report entitled, "Fiscal Federalism in the 1980s".

Senator Manning: Are we going to consider this bill again tomorrow morning?

The Chairman: Yes, Senator Manning. We had to cancel all meetings on the main estimates.

Senator Buckwold: I gather from your earlier conversations that there does not seem to be too much of a problem with the provinces insofar as this complicated business of equalization is concerned, but that the major problem or so-called conflict with the provinces is on the Established Programs Financing Act, 1977.

Mr. Lynn: That is right.

Senator Buckwold: The equalization aspect of this seems to have—and perhaps I am presuming something, and if so, perhaps you can clarify that—generally the approval, tacit or otherwise, of the provinces?

Mr. Lynn: I think that that is a fair statement.

Senator Roblin has mentioned the province of Manitoba and its concerns about the generosity of the transitional provisions, but we feel that the provinces are satisfied with it.

The Chairman: And that can easily be rectified?

[Traduction]

l'ordre dans les finances de la nation, mais ce n'est pas le cas; elles se retrouvent dans l'énergie, les mines et les ressources.

M. Lynn: Oui.

Le président: Le programme de garantie des recettes est exclu désormais?

M. Lynn: La compensation pour la garantie des recettes de 1972, qui a été intégrée dans le FPE—à part ce chiffre de 7,63 \$ que vous voyez dans la loi de 1977, il n'est plus question de la garantie de recettes, en tant que telle, mais c'est bien ce dont il s'agit—cette compensation avait donc été intégrée dans le FPE, et cet élément a été supprimé.

Le président: Ce qui le ramènera à 4,60 \$?

M. Lynn: C'est juste.

Le président: Y a-t-il d'autres questions?

Le sénateur Doody: Notre invité nous a fait assister à toute une performance. Nous devrions le féliciter.

Le président: Nous avons déjà vu M. Lynn à l'œuvre, et comme d'habitude il ne nous a pas déçus. Il est à la hauteur de la réputation qui le précède.

M. Lynn: Une de nos campagnes vise à démystifier les accords fiscaux et à convaincre les gens que ce n'est pas si compliqué que cela en a l'air, mais que c'est en fait assez simple.

Le président: Honorables sénateurs, en guise d'éclaircissements supplémentaires, vous recevrez d'autres éléments d'appréciation de M. Peter Sagar soit ce soir, soit demain matin.

Le sénateur Roblin: Qui recevons-nous demain?

Le président: Demain matin, nous recevons M. Rod Dobell, directeur de l'École d'administration publique de l'Université de Victoria. Il était le chef du personnel du groupe qui a produit le rapport intitulé «Fiscal Federalism in the 1980s».

Le sénateur Manning: Allons-nous revenir sur ce projet de loi demain matin?

Le président: Oui, sénateur Manning. Nous avons dû annuler toutes les réunions sur le budget principal.

Le sénateur Buckwold: Je conclus de vos propos de tantôt qu'il ne semble pas y avoir trop de problème avec les provinces en ce qui concerne l'épineuse question de la péréquation, mais que le grand problème ou conflit avec les provinces porte sur la Loi de 1977 sur le financement des programmes établis.

M. Lynn: C'est exact.

Le sénateur Buckwold: Il semble que l'aspect péréquation—je présume peut-être de quelque chose, et dans ce cas vous pourriez peut-être m'éclairer—ait l'approbation générale, tacite ou expresse, des provinces?

M. Lynn: Je pense que vous ne vous trompez pas.

Le sénateur Roblin a parlé du Manitoba et des préoccupations que lui cause la générosité des dispositions provisoires, mais nous croyons que les provinces en sont satisfaites.

Le président: Et cela est facile à corriger?

[Text]

Mr. Lynn: Yes.

Senator Roblin: How do we reconcile this statement with the impression that some of us have that when the matter was presented last January, or whenever, to the provinces, no agreement was reached?

Mr. Lynn: There has been a great deal of movement since then. At that time we proposed the Ontario standard and the provinces very much opposed that. The provinces feel much more comfortable with the five-provinces formula, because that will provide the stability that they are concerned with. We have put in ceiling and floor provisions. There have been a number of movements which have taken place since then.

Senator Roblin: I know about that, and let us be grateful for small mercies, but I thought that the main complaint was that they were going to be out \$5.7 billion over the period that they thought they would have received had the old formula remained in place. So what are we talking about here?

Senator Buckwold: I am talking about equalization. I only raised it because that is so difficult to really follow through as against the other part of the act which, obviously, does have significant conflict.

Mr. Lynn: I believe the minister indicated that he had received communication from the four Atlantic provinces and that they are quite happy with the equalization program.

Senator Roblin: I understand that. That is the equalization program only. Manitoba is the odd man out, and it would not be hard to increase that by another \$30 million a year.

Senator Tremblay: I want to make sure that I understand the meaning of the statement that you made on equalization excluding the EPF program. Do you have agreement from all of the provinces?

Mr. Lynn: We have no agreement, but the minister has been in communication certainly with Mr. Hatfield and the other three ministers of finance from the Atlantic provinces, and they have indicated that they approve of the equalization formula.

Senator Roblin: That leaves Quebec and Manitoba.

Senator Manning: That is one of the big concerns of the future with the EPF formula being tied to the growth of GNP. The provinces anticipated that the costs of the services that they are providing with this revenue are going to increase much faster than the GNP.

Mr. Lynn: They certainly would prefer if there were no ceiling, but the minister would argue that past experience has shown that quite unexpected events happen that force the government to come back and amend the formula and the act during the normal five-year period. He would prefer to have an arrangement that would prevent that from being necessary, and he feels in a sense that the target of the Federal Government would affect its own expenditures as to the limits of the rate of growth of GNP, and that is a reasonable ceiling on equalization.

[Traduction]

M. Lynn: Oui.

Le sénateur Roblin: Comment pouvons-nous concilier cette affirmation avec l'impression que certains d'entre nous avons, à savoir que lorsque la question a été amenée sur le tapis en janvier dernier, ou peu importe la date, il n'y a pas eu d'entente avec les provinces?

M. Lynn: Il s'est passé beaucoup de choses depuis. A ce moment-là, nous avions proposé la norme de l'Ontario et les provinces s'y opposaient catégoriquement. Les provinces préfèrent de beaucoup la formule des cinq provinces, car cela leur donnera la stabilité qu'elles recherchent. Nous avons aussi ajouté les dispositions relatives au plafond et au plancher. Il y a bien des choses qui se sont passées depuis lors.

Le sénateur Roblin: Je sais, et nous sommes reconnaissants des petites faveurs, mais je croyais que leur principal motif de grief était qu'elles allaient se retrouver avec 5,7 milliards de moins que ce qu'elles auraient eu si l'ancienne formule avait été maintenue tout au long de la période. De quoi parlons-nous donc?

Le sénateur Buckwold: Je parle de la péréquation. J'ai soulevé la question parce qu'il est très difficile de faire le lien avec l'autre partie de la loi qui, c'est évident, ne suscite pas de conflit important.

M. Lynn: Je pense le Ministre a indiqué qu'il avait reçu une communication des quatre provinces de l'Atlantique, qui sont très heureuses du programme de péréquation.

Le sénateur Roblin: Je sais. Il s'agit du programme de péréquation seulement. Le Manitoba est laissé pour compte, et il ne serait pas difficile d'augmenter ce montant d'environ 30 millions par an.

Le sénateur Tremblay: Je veux être sûr que je comprends bien ce que vous dites. Vous dites que, mis à part le programme de FPE, vous avez l'accord de toutes les provinces en ce qui concerne la péréquation?

M. Lynn: Nous n'avons pas d'accord, mais le Ministre a certainement été en communication avec M. Hatfield et avec les trois autres ministres des finances des provinces de l'Atlantique, qui lui ont tous dit qu'ils approuvent la formule de péréquation.

Le sénateur Roblin: Il reste le Québec et le Manitoba.

Le sénateur Manning: C'est là une des grandes préoccupations quant à l'avenir, puisque la formule d'indexation est fondée sur la croissance du PNB: les provinces prévoient que le coût des services qu'elles dispensent avec ce revenu augmentent beaucoup plus vite que le PNB.

M. Lynn: Elles préféreraient certainement qu'il n'y ait pas de plafond, mais le Ministre répliquerait que l'expérience enseigne qu'il y a parfois des événements assez inattendus qui forcent le gouvernement à revenir et à modifier la formule et la loi au cours de la période normale de cinq ans. Il préférerait un accord grâce auquel cela ne serait pas nécessaire, et il estime en un sens que l'objectif du gouvernement fédéral aurait un effet sur ses propres dépenses en ce qui concerne les limites du taux de croissance du PNB, et cela est un plafond raisonnable pour la péréquation.

[Text]

Senator Manning: The provinces see that in years to come they will have to seek new provincial revenues to cover the rate at which their costs escalate beyond the GNP. That is the big concern.

Senator Roblin: Following up Senator Manning's point, which I think is a significant one, have we any figures to show how the rate of increase has moved in these factors as compared to the rate of increase in the GNP? In other words, would the ceiling have cut in if it had been in effect in the past five years? That is the point I think Senator Manning is referring to.

Mr. Clark: This question depends on the previous years. I have equalization as a share of GNP. I have a table on that.

Senator Roblin: Do not forget the other established programs because they are the tough ones.

Mr. Lynn: They grow with the GNP.

Senator Roblin: I am wondering if Established Programs Financing grows faster because the overwhelming bulk of those expenditures are for wages and everybody knows what happens to wages in the public service. They are increasing faster than the rate of GNP, and if that trend continues one can see the problems that will arise.

Mr. Clark: On equalization I have a percentage here. It was 1.20 per cent of GNP in 1973-74. The estimate for 1981-82 is 1.26 per cent, so there is very little movement.

Senator Roblin: What can you tell me about the other?

Mr. Lynn: EPF grows with GNP because it is defined as such.

Senator Roblin: That is not my point. I submit that the bundle of expenses that provinces are involved in in the categories covered by the Established Programs Financing Act, is rising faster than the GNP. In other words, there is a spread there that is growing between the obligations of the provinces and the portion of it that is funded by the Established Programs Financing Act.

The Chairman: In other words, you are asking what occurs if the cost of programs in the EPF grow faster than the increase in the GNP.

Senator Roblin: I do not know that that will be the case but I suspect that it could be so.

Mr. Lynn: There are two elements, of course. Take the case of universities, there is the per capita cost and then there is the cost of enrollment, because it was indicated earlier that we have numbers indicating that provincial contribution as a share has not been increasing, but rather the federal one has been increasing, which would suggest that costs are going up, but there is something else acting in the other direction.

Senator Roblin: You have to be very careful about those arguments because if you take the one on health, which some people make a great play on, in some provinces what happened is that they transferred their expenditures from the high cost

[Traduction]

Le sénateur Manning: Les provinces constatent qu'elles devront trouver de nouveaux revenus provinciaux au cours des prochaines années, pour couvrir le taux auquel leurs coûts dépassent la croissance du PNB. C'est là le grand souci.

Le sénateur Roblin: Pour continuer dans la même ligne de pensée que le sénateur Manning, qui fait ressortir un point important, y a-t-il des chiffres qui indiquent quel a été le taux d'augmentation pour ces facteurs par rapport aux taux d'augmentation du PNB? En d'autres termes, le plafond aurait-il été atteint s'il avait été là au cours des cinq dernières années? Voilà le point dont veut parler le sénateur Manning, je pense.

M. Clark: Cette question dépend des années précédentes. J'ai les montants de péréquation en pourcentage du PNB. J'ai un tableau là-dessus.

Le sénateur Roblin: N'oubliez pas les autres programmes établis, car ce sont eux qui posent des difficultés.

M. Lynn: Leur croissance suit celle du PNB.

Le sénateur Roblin: Je me demande si le financement des programmes établis croît plus vite étant donné que le plus gros de ces dépenses est destiné aux salaires et que tout le monde connaît la situation des salaires dans la Fonction publique. Ils augmentent plus vite que le taux de PNB, et si cette tendance se poursuit on peut imaginer les problèmes qui se poseront.

M. Clark: À propos de la péréquation, j'ai un pourcentage ici. Elle était de 1,20 p. 100 du PNB en 1973-1974. L'estimation pour 1981-1982 est de 1,26 p. 100, de sorte qu'il y a très peu de changement.

Le sénateur Roblin: Qu'avez-vous à me dire à propos de l'autre aspect?

M. Lynn: Le FPE croît avec le PNB, par définition même.

Le sénateur Roblin: Ce n'est pas ce que je veux dire. Je soutiens que les dépenses dans lesquelles les provinces se lancent dans les catégories visées par la Loi sur le financement des programmes établis augmentent plus vite que le PNB. Autrement dit, il y a là un écart qui grandit entre les obligations des provinces et la portion qui est financée en vertu de la Loi sur le financement des programmes établis.

Le président: En d'autres termes, vous voulez savoir ce qui se passera si le coût des programmes visés par le FPE augmente plus vite que le PNB?

Le sénateur Roblin: Je ne sais pas si cela se produira, mais je soupçonne que ce serait possible.

M. Lynn: Il y a deux éléments, bien sûr. Prenez le cas des universités. Il y a le coût par habitant, puis il y a les frais de scolarité. On a indiqué plus tôt que nous avions des chiffres d'où il ressort que la part des provinces n'a pas augmenté, mais plutôt la part fédérale, ce qui laisse croire que les coûts augmentent, mais qu'il y a quelque chose d'autre qui agit dans l'autre sens.

Le sénateur Roblin: Il faut être très prudent avec ces arguments, car si vous prenez l'exemple des soins de santé dont certaines personnes font grand cas, il se trouve que certaines provinces ont diminué leurs dépenses pour les lits d'hôpitaux

[Text]

beds in hospitals to a lower standard of service, which does not come under the umbrella of the hospital plan as they originally envisaged. A hospital plan has a tendency to induce people to build high-cost beds for chronic patients when they should be out in another environment. My province, for one, has taken money that they would have put into high-cost beds and quite sensibly transferred it to chronic care situations, where they get a lot more back for their money. Yet when one looks at the figures, one says "This province is cheating", but it isn't.

Senator Thériault: I don't think that is true, because if most provinces have done that, they would collect under CAP.

Senator Roblin: Leave CAP out of it.

Mr. Lynn: That was one of the purposes of the block funding.

Senator Roblin: I do not agree with my honourable friend. The reason why it was done was to get more efficient use of your money.

Senator Thériault: For both reasons.

Senator Roblin: The senator is entitled to his opinion.

Senator Thériault: I was part of it.

Senator Roblin: Then the honourable senator should speak for his province. Mr. Lynn, I would like to know whether you have any figures on that point.

Mr. Lynn: On the comparison of the cost of providing those services? No.

Senator Tremblay: In the new Constitution two principles are expressed as being the two basic objectives of equalization, namely, that there should be comparable public services and comparable levels of taxation or revenue for the provinces. Does the program that was presented this afternoon realize those two basic objectives which are spelled out in the Constitution?

Mr. Lynn: I believe the actual wording refers to a reasonable level of services without unduly high levels of taxation. That has been a consistent statement of the objective of the program. The feeling is that is you enable all provinces to provide services to the level of the average in Ontario, Manitoba, British Columbia, Quebec and Saskatchewan, without having to have above-average tax rates, then you are achieving the objective of the formula. It would mean that Alberta, with its great wealth, would be able to have a much higher level of service than another province—and also Saskatchewan and British Columbia, to some extent—but by and large the other provinces would be able to provide the same level of services.

The Chairman: Senator Tremblay is referring to the words contained in the Constitution, which I think uses the term "comparable".

Senator Tremblay: There may be a slight difference between the English and French versions. In the English version

[Traduction]

qui coûtent très cher et augmenté les sommes qu'elles consacrent aux services de qualité inférieure, qui ne tombent pas sous le coup du régime d'hospitalisation tel qu'il était envisagé au départ. Un régime d'hospitalisation a tendance à porter les gens à aménager des lits coûteux pour des malades chroniques qui devraient en réalité être dans un autre milieu. Ma province, pour sa part, a prix l'argent qu'elle aurait dû mettre dans des lits à coût élevé et l'a affecté, très judicieusement à mon sens, au traitement des cas chroniques, où elle tire beaucoup plus de son argent. Et pourtant, lorsqu'on regarde les chiffres, on dit «cette province-là triche», mais ce n'est pas le cas.

Le sénateur Thériault: Je ne pense pas que cela soit vrai, car si la plupart des provinces l'avaient fait, elles recevraient de l'argent en vertu du RAPC.

Le sénateur Roblin: Ne mettez pas le RAPC là-dedans.

M. Lynn: C'était l'un des objets du financement global.

Le sénateur Roblin: Je ne suis pas d'accord avec mon honorable ami. Si on l'a fait, c'était pour faire meilleur usage de votre argent.

Le sénateur Thériault: Pour les deux raisons.

Le sénateur Roblin: Le sénateur a droit à son opinion.

Le sénateur Thériault: J'y ai participé.

Le sénateur Roblin: Alors, l'honorable sénateur devrait parler pour sa province. Monsieur Lynn, j'aimerais savoir si vous avez des chiffres sur ce point.

M. Lynn: Une comparaison du coût de ces services? Non.

Le sénateur Tremblay: La nouvelle Constitution pose deux principes comme étant les objectifs fondamentaux de la péréquation, à savoir qu'il devrait y avoir des services publics comparables et des niveaux de fiscalité ou de revenu comparables pour les provinces. Le programme présenté cet après-midi réalise-t-il ces deux objectifs fondamentaux qui sont énoncés dans la Constitution?

M. Lynn: Je crois que le texte parle d'un niveau raisonnable de service sans niveaux indus de fiscalité. Cela a été un énoncé constant de l'objectif du programme. On estime que si vous donnez à toutes les provinces la possibilité d'assurer des services au niveau de la moyenne de l'Ontario, du Manitoba, de la Colombie-Britannique, du Québec et de la Saskatchewan, sans avoir à augmenter leurs taux d'impôt au-dessus de la moyenne, vous réalisez l'objectif de la formule. Cela signifierait que l'Alberta, avec sa grande richesse, pourrait avoir un niveau de service beaucoup plus élevé qu'une autre province—tout comme la Saskatchewan et la Colombie-Britannique, jusqu'à un certain point—mais que dans l'ensemble les autres provinces seraient en mesure d'assurer le même niveau de services.

Le président: Le sénateur Tremblay veut parler des mots contenus dans la Constitution, qui, sauf erreur, utilise le terme «comparable».

Le sénateur Tremblay: Il y a peut-être une légère différence entre la version anglaise et la version française. Dans la version

[Text]

I believe it speaks of "reasonably", and in the French version it refers to "sensiblement". There is a shade of meaning there. I would read the French version as meaning that the level has to be equal.

Mr. Clark: Mr. Chairman, I have the English version here. It says:

Parliament and the Government of Canada are committed to the principle of making equalization payments to ensure that provincial governments have sufficient revenues to provide reasonably comparable levels of public services at reasonably comparable levels of taxation.

Senator Tremblay: Read the French version.

Mr. Clark: I am sorry; I do not have it.

The Chairman: Honourable senators, I thank Mr. Lynn for his explanation, also Mr. Clark, for his backstopping, and Mr. Murphy for all the work he has to do tonight. The meeting is adjourned.

The committee adjourned.

[Traduction]

anglaise, je pense que l'on parle de «reasonably», alors que dans la version française on dit «sensiblement». Il y a une nuance ici. Selon moi, la version française signifie que le niveau doit être égal.

M. Clark: Monsieur le président, j'ai la version anglaise ici. Elle se lit:

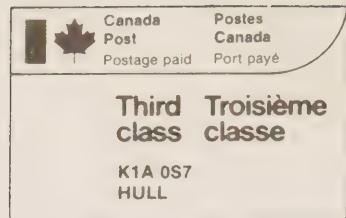
Parliament and the Government of Canada are committed to the principle of making equalization payments to ensure that provincial governments have sufficient revenue to provide reasonably comparable levels of public services at reasonably comparable levels of taxation.

Le sénateur Tremblay: Lisez la version française.

M. Clark: Je regrette; je ne l'ai pas.

Le président: Honorables sénateurs, je remercie monsieur Lynn de son explication, ainsi que M. Clark, qui lui a donné un coup de main, et M. Murphy pour tout le travail qu'il a à faire ce soir. Je déclare la séance levée.

La séance est levée.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Printing Office,
Supply and Services Canada,
45 Sacré-Cœur Boulevard,
Hull, Quebec, Canada, K1A 0S7*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à
Imprimerie du gouvernement canadien
Approvisionnement et Services Canada,
45, boulevard Sacre-Cœur
Hull, Québec, Canada, K1A 0S7*

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Finance:

Mr. James H. Lynn, General Director, Federal-Provincial
Relations and Social Policy Branch;
Mr. Douglas H. Clark, Assistant Director, Federal-Provin-
cial Relations Division.

Du ministère des Finances:

M. James H. Lynn, directeur général, Direction des rela-
tions fédérales-provinciales et de la politique sociale;
M. Douglas H. Clark, directeur adjoint, Division des rela-
tions fédérales-provinciales.

BINDING SECT. SEP 20 1984

